Unione europea
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

REGIONE DEL VENETO

REGIONE VENETO

SEGRETERIA ATTIVITÀ PRODUTTIVE, ISTRUZIONE E FORMAZIONE

SERVIZIO DI VALUTAZIONE STRATEGICA E OPERATIVA
DEL POR VENETO FSE 2007-2013

PRIMO RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE

Venezia, maggio 2010

Indice

Premessa 4

PARTE I ANALISI DI CONTESTO

1. Analisi del contesto economico e occupazionale 6
1.1. Demografia 6
1.1.1. I cambiamenti demografici: proseguono le tendenze dello scorso quinquennio 6
1.1.2. L'istruzione secondaria 8
1.1.3. L'istruzione universitaria 9
1.1.4. La transizione università lavoro 12
1.1.5. La formazione continua 13
1.2. Lavoro 14
1.2.1. Evoluzione del sistema produttivo veneto negli anni prima della crisi 14
1.2.2. Le ripercussioni della crisi economica 21
1.3. Il Veneto nella strategia di Lisbona 30
1.4. Indicazioni di sintesi 32
2. Analisi dell'evoluzione del contesto normativo in materia di istruzione, formazione e mercato del lavoro 35
2.1. L'evoluzione delle normativa in materia di istruzione 35
2.1.1. Obbligo di istruzione 35
2.1.2. Riordino istruzione secondaria superiore 36
2.1.3. Istruzione e formazione tecnica superiore 37
2.1.4. La riforma nel sistema universitario 38
2.1.5. Riordino dell'istruzione degli adulti 39
2.2. L'evoluzione della normativa per la formazione dei lavoratori 40
2.3. L'evoluzione normativa dell'apprendistato 42
2.4. Evoluzione del quadro normativo in materia di occupazione e mercato del lavoro 43
2.5. Innovazioni in materia di contrattazione collettiva 44
2.6. Evoluzione normativa in materia di ammortizzatori sociali 45
2.6.1. Le integrazioni salariali: in particolare la cassa integrazione in deroga 46
2.6.2. Le sospensioni ex art. 19 dl 185/2008, convertito con l. n. 2/2009 48
2.6.3. Le tutele per le situazioni di disoccupazione involontaria 49
2.6.4. La normativa regionale di sostegno al reddito 50
2.7. Gli effetti dell'evoluzione della normativa sul POR 51
3. Indicazioni dalla precedente programmazione (*lessons learnt*) 53
3.1. La programmazione 53
3.2. La gestione 54
3.3. Le tipologie di attività 54

PARTE II ANALISI VALUTATIVE

4. Analisi dei sistemi di gestione, sorveglianza e controllo 57
4.1. Autorità di Gestione 57
4.2. Autorità di Certificazione 66
4.3. Autorità di Audit 69
4.4. Indicazioni di sintesi 70
5. La programmazione attuativa. Elementi di valutazione 73
5.1. Il tasso di risposta ai bandi 73
5.2. I tempi di valutazione 76

6. Quantificazione, analisi e valutazione delle realizzazioni 79
6.1 L'avanzamento finanziario del POR al 31.12.2009..... 79
6.1.1 Le misure anticrisi..... 83
6.2 L'avanzamento fisico e procedurale del POR al 31.12.2009..... 88
6.3. Profilo dei destinatari del POR FSE al 31.12.2009..... 93
6.3.1. La componente femminile 96
6.3.2. La componente straniera..... 98
6.3.3. I destinatari della Linea 1 delle misure anticrisi (dgr 1757 / 2009). 100
6.4. Indicazioni di sintesi 102
7. Analisi delle realizzazioni e dei risultati 104
2. Realizzazioni e risultati per obiettivo specifico 106
8. Programma Operativo Regionale parte FSE: valutazione delle modalità di integrazione con altri fondi 119
8.1. Analisi dei documenti di programmazione 120
8.1.1. Livello comunitario..... 120
8.1.2. Livello nazionale 124
8.2. Fase attuativa: Fondo Sociale Europeo in sinergia con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 124
8.3. Indicazioni di sintesi 126
9. Interregionalità e transnazionalità: politiche e strumenti 127
9.1. Analisi documenti di programmazione 127
9.1.1. Interregionalità e transnazionalità..... 127
9.1.2. Interregionalità e transnazionalità all'interno del Fondo Sociale Europeo 127
9.1.3. Interregionalità e transnazionalità all'interno del POR parte FESR 128
9.1.4. Interregionalità e transnazionalità all'interno del Programma di Sviluppo Rurale.. 130
9.1.5. I programmi di cooperazione territoriale nella Regione del Veneto 131
9.2. I bandi finanziati dall'Asse V del POR FSE 131
9.2.1. Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto 132
9.2.2. Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani 132
9.2.3. Direttiva per la presentazione di progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese 133
9.3. Indicazioni di sintesi 134

PARTE III CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

10. Sintesi e Indicazioni strategiche e operative 136
10.1 Conclusioni..... 136
10.2. Raccomandazioni 139

Riferimenti bibliografici 141

Premessa

Prevista dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 (art. 47), la Valutazione si pone l'obiettivo di concorrere al miglioramento della qualità, efficacia e coerenza dell'intervento dei Fondi comunitari, nonché di verificare la rispondenza della strategia espressa dal Programma Operativo alle istanze del contesto e della congiuntura. Il presente rapporto di valutazione è il primo realizzato dall'avvio della fase attuativa del POR Veneto FSE Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione". L'appuntamento con la valutazione interviene a chiusura del terzo anno di programmazione e assume un'importanza di rilievo anche per la sua collocazione temporale, a ridosso della fase più aspra della crisi economica, intervenuta a scompaginare i precedenti equilibri.

In considerazione del mandato valutativo generale, così come sintetizzato nel regolamento, e dei considerevoli mutamenti di contesto intercorsi rispetto al momento di valutazione ex ante, che ha accompagnato la costruzione della strategia, il Rapporto di valutazione si focalizza in particolare sui seguenti ambiti:

- da un lato attribuisce ampio spazio alle analisi di contesto, con l'obiettivo di verificare la tenuta dell'impianto strategico del Programma alla luce delle modifiche intervenute negli ultimi anni;
- dall'altro si focalizza sulle modalità di gestione, sorveglianza e controllo del programma e sulla valutazione delle realizzazioni e dei (primi) risultati, analizzando l'avanzamento fisico, finanziario e procedurale del POR al 31.12.2009, ovvero in riferimento al primo triennio di programmazione.

In particolare le analisi del contesto normativo, istituzionale, economico e occupazionale di riferimento, costituiscono l'oggetto della prima parte del Rapporto di valutazione (capitoli 1 e 2). Il rapporto di valutazione riprende inoltre, nella prima parte, le principali indicazioni riferite alla passata programmazione (*lessons learnt*), leggendole in termini di punti di forza su cui fare leva e criticità da superare (capitolo 3).

La seconda parte, a carattere più specificamente valutativo, analizza:

- modalità di gestione, sorveglianza e controllo del programma (capitolo 4)
- alcuni aspetti specifici della programmazione attuativa (capitolo 5);
- l'avanzamento fisico, finanziario e procedurale del POR, le realizzazioni e i primi risultati. A tali analisi sono dedicati i capitoli 6 e 7 del Rapporto di valutazione.

La seconda parte si integra inoltre di due approfondimenti tematici, la cui importanza era emersa in sede di Comitato di Sorveglianza (gennaio 2008). Si tratta in particolare:

- dell'approfondimento legato alle modalità di integrazione tra FSE e altri fondi, con particolare riguardo al FESR, cui è dedicato il capitolo 8;
- dell'approfondimento legato alle politiche e agli strumenti volti all'obiettivo della transnazionalità e interregionalità, cui è dedicato il capitolo 9 del presente rapporto di valutazione.

La terza parte è dedicata alle Conclusioni e Raccomandazioni. In tale sezione si propone una sintesi delle principali indicazioni emergenti dal complesso delle analisi svolte e si rilevano alcune raccomandazioni a carattere strategico e operativo. Le raccomandazioni avanzate all'autorità di gestione si focalizzano in particolare sul versante strategico, in ordine all'esigenza primaria di indirizzare le politiche alla mutata congiuntura, perseguendo al contempo la realizzazione degli obiettivi di medio – lungo periodo definiti dalla strategia europea per l'occupazione.

PARTE I

ANALISI DI CONTESTO

1. Analisi del contesto economico e occupazionale

1.1. Demografia

1.1.1. I CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI: PROSEGUONO LE TENDENZE DELLO SCORSO QUINQUENNIO

Rispetto alla situazione presentata nel POR FSE Veneto 2007-2013 approvato dalla Commissione Europea nel novembre 2007, l'evoluzione demografica non ha evidenziato cambiamenti sostanziali e sembrano proseguire tutti i trend già in atto nel quinquennio 2000-2005 (Tabella 1). La popolazione del Nord-ovest e del Nord-est continua la sua forte crescita anche se le regioni del Centro Italia dimostrano una vitalità superiore (+5,9% nel 2005-2010 contro il +4,9% del Nord-est e il +3,9% del Nord-ovest). Il Veneto si inserisce in questo contesto di forte sviluppo demografico arrivando a raggiungere i 4 milioni e 921 mila residenti al 1° gennaio 2010.

I ritmi di questa crescita continuano ad essere dettati dall'apporto dei residenti stranieri che passano dalle 288 mila unità del 2005 alle 489 mila del 2010, con un tasso di variazione nel quinquennio pari al 70%. (Tabella 2). L'incidenza della popolazione immigrata passa nel quinquennio dal 6,1% al 9,9%: al primo gennaio 2010 un residente veneto su dieci è di nazionalità straniera.

Tabella 1. Residenti (in migliaia) al 1° gennaio su ddivisi per ripartizione geografica (2000-2010)

Ripartizione	Residenti (migliaia)							Saldo		Tasso di var%		
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010[a]	00-05	05-10	00-05	05-10	00-10
Nord-ovest	14.903	15.438	15.551	15.631	15.779	15.917	16.034	+536	+596	+3,6	+3,9	+7,6
Nord-est	10.538	11.031	11.119	11.204	11.337	11.473	11.570	+493	+539	+4,7	+4,9	+9,8
- di cui Veneto	4.485	4.700	4.738	4.774	4.832	4.886	4.921	+215	+221	+4,8	+4,7	+9,7
Centro	10.887	11.246	11.321	11.541	11.676	11.798	11.905	+359	+659	+3,3	+5,9	+9,4
Sud e isole	20.596	20.747	20.760	20.756	20.827	20.856	20.879	+151	+132	+0,7	+0,6	+1,4
Italia	56.924	58.462	58.752	59.131	59.619	60.045	60.387	+1.539	+1.925	+2,7	+3,3	+6,1

a) Stima Demoistat tratta da Istat, "Indicatori demografici. Anno 2009", Roma, 2010.
Fonte: elaborazioni su dati Demoistat

Tabella 2. Residenti (in migliaia) al 1° gennaio in Veneto suddivisi per cittadinanza (2000-2010)

Cittadinanza	Residenti (migliaia)							Saldo		Tasso di var%		
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010[a]	00-05	05-10	00-05	05-10	00-10
Italiani	4.368	4.412	4.418	4.423	4.428	4.431	4.432	+44	+20	+1,0	+0,4	+1,5
Stranieri	117	288	321	350	404	454	489	+171	+201	+145,8	+69,9	+317,8
Totale Veneto	4.485	4.700	4.738	4.774	4.832	4.886	4.921	+215	+221	+4,8	+4,7	+9,7
% stranieri	2,6	6,1	6,8	7,3	8,4	9,3	9,9					

a) Stima Demoistat tratta da Istat, "Indicatori demografici. Anno 2009", Roma, 2010.
Fonte: elaborazioni su dati Demoistat

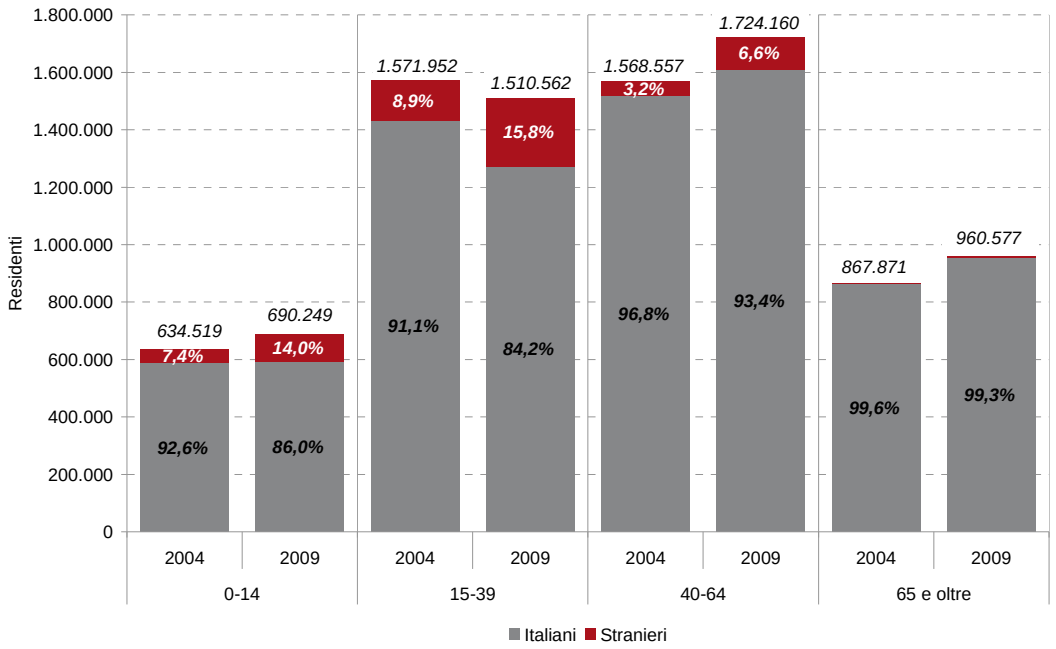
La struttura della popolazione per età conferma la tendenza, già in atto al 2005, ad un lieve e progressivo aumento della componente giovane (0-14) e di quella anziana (65 e oltre). La componente in età lavorativa (15-64) cresce in valore assoluto ma evidenzia una lieve riduzione del proprio peso relativo. In questo quadro (Tabella 3) va rilevato anche che le forze in ingresso nell'età attiva (15-24) non compensano quelle in prossima uscita dal mercato del lavoro (55-64). Questa dinamica, che si sta manifestando già da qualche tempo, riflette il cambiamento progressivo della struttura della popolazione in età attiva. La complessiva crescita della popolazione in età attiva si accompagna al progressivo invecchiamento di tale popolazione: se suddividiamo questa classe in due gruppi, ovvero la fascia 15-39 anni e quella 40-64 (Figura 1) possiamo notare da un lato come la popolazione in età 40-64 continui a crescere, dall'altro come i residenti tra i 15 e i 39 anni siano in diminuzione. Nemmeno l'apporto dei residenti stranieri, che si concentra particolarmente in questa fascia d'età, è riuscito ad arginare questa tendenza demografica.

Tabella 3. Residenti (in migliaia) al 1°gennaio in Veneto suddivisi per età (2000-2010)

Età	Residenti (migliaia)			Saldo		Tasso di var %		Composizione %		
	2000	2005	2010[a]	00-05	05-10	00-05	05-10	2000	2005	2010[a]
0-14	597	647	699	+51	+51	+8,5	+8,0	13,3	13,8	14,2
15-64	3.091	3.164	3.248	+73	+84	+2,4	+2,7	68,9	67,3	66,0
- di cui 15-24	*492*	*440*	*460[b]*	*-52*	*+20*	*-10,6*	*+4,5*	*11,0*	*9,4*	*9,3[b]*
- di cui 55-64	*549*	*577*	*600[b]*	*+28*	*+23*	*+5,2*	*+3,9*	*12,2*	*12,3*	*12,2[b]*
65 e oltre	798	889	974	+91	+86	+11,4	+9,6	17,8	18,9	19,8
Totale	4.485	4.700	4.921	+215	+221	+4,8	+4,7	100,0	100,0	100,0

a) Stima Demoistat tratta da Istat, "Indicatori demografici. Anno 2009", Roma, 2010.
b) Nostra stima su dati Demoistat.
Fonte: elaborazioni su dati Demoistat

Figura 1. Residenti al 1°gennaio in Veneto suddivi si per età e cittadinanza (2004-2009)



Fonte: elaborazioni su dati Demoistat

1.1.2. L'ISTRUZIONE SECONDARIA

Nell'anno scolastico 2008-2009 il numero di iscritti alle scuole secondarie di secondo grado è stato pari a 195 mila studenti, circa ottomila in più rispetto al 2005 (Tabella 4). Tuttavia il tasso di partecipazione alle scuole secondarie, inteso come rapporto fra numero di studenti iscritti e numero di residenti in età 14-18, rimane pressoché costante (da 89,0 % nel 2004-2005 a 88,5% nel 2008-2009). In altre parole la crescita del numero di studenti è un semplice riflesso della crescita della popolazione di riferimento.

Tabella 4. Iscritti alle scuole secondarie di secondo grado suddivise per tipologia. Anno scolastico 2008-2009

Tipologia scuola	Anno scolastico				
	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
Statali[a]	171.770	176.881	181.254	183.587	183.671
Paritarie[a]	10.654	11.308	11.601	11.456	11.474
Equiparate a paritarie[a]	703	147	-	-	-
Totale secondaria II[a] (A)	183.127	188.336	192.855	195.043	195.145
Residenti 14-18 all'1-1[b] (B)	205.654	210.721	215.739	218.024	220.504
Tasso di partecipazione (A/B*100)	89,0	89,4	89,4	89,5	88,5

a) Fonte: Miur
b) Fonte: Demoistat

Tabella 5. Iscritti alle scuole secondarie di secondo grado suddivise per tipologia d'istituto. Anno scolastico 2008-2009

Tipologia d'istituto	Composizione %				
	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
Licei classici	9,4	9,9	10,3	10,4	10,4
Licei scientifici	17,2	17,9	18,5	18,8	18,8
Licei linguistici	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Ex istituti e scuole magistrali	8,1	8,2	8,2	8,1	8,1
Istituti tecnici	37,8	37,1	36,4	36,4	36,2
Istituti professionali	22,7	22,3	22,0	21,9	22,1
Istuti d'arte	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Licei artistici	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	183.127	188.336	192.855	195.043	195.145

Fonte: elaborazioni su dati Miur

Per quanto riguarda la tipologia d'istruzione i ragazzi veneti hanno continuato a preferire gli istituti tecnici e professionali, i quali assommano il 58,3% degli studenti regionali. Questa quota appare comunque in leggero calo rispetto al 2004-2005 quando ammontava al 60,6%. Ne hanno beneficiato essenzialmente i licei classici e scientifici che attualmente vengono

frequentati dal 30% circa degli studenti, contro il 26,7% dell'anno scolastico 2004-2005. Prosegue pertanto quella tendenza alla licealizzazione[1], che costituisce il portato delle recenti riforme dei cicli scolastici.

Rispetto al 2005 è aumentato il tasso di scolarizzazione superiore, ovvero la percentuale di giovani che conseguono almeno il diploma di scuola secondaria superiore; questo tasso passa dal 77,0% al 79,8% del 2009, ponendosi cinque punti al di sopra di quello nazionale (Tabella 6). Parallelamente, cala a livello regionale il tasso di abbandono scolastico: con il 15,6% la quota di *early school leavers*[2] registrata in Veneto nel 2009 è migliore sia del dato 2005 (18,4%) che del dato nazionale del 2009 (19,7%).

Tabella 6. Confronto tra Veneto e Italia rispetto agli obiettivi di Lisbona relativi all'istruzione superiore: 2005 e 2009.

Obiettivi (%)	Veneto		Italia	
	2005	2009	2005	2009
Completamento del ciclo di istruzione superiore[a]	77,0	79,8	73,0	76,0
Abbandono scolastico prematuro[b]	18,4	15,6	22,4	19,7

a) % di popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore.
b) % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative di durata superiore ai 2 anni.
Fonte: Indicatori regionali di sviluppo Istat

1.1.3. L'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA

Per quanto riguarda l'istruzione universitaria si assiste innanzitutto al calo delle immatricolazioni (Tabella 7). Dal 2003 il numero di immatricolazioni in Veneto, come anche in Italia, è andato progressivamente diminuendo. Nel 2008 negli atenei veneti si erano immatricolati complessivamente 17.685 studenti, quasi duemila in meno rispetto al 2005 (-10,0%). Nonostante questo calo, un alcuni gruppi di corsi hanno visto aumentare il loro numero di immatricolati, come ad esempio il gruppo ingegneria e il gruppo economico-statistico (+13,8% e +10,3%, rispettivamente). Il gruppo psicologico, quello chimico-farmaceutico, quello dell'insegnamento e quello giuridico, invece, si caratterizzano per una perdita di immatricolati decisamente più rapida della media (-30,4%, -29,5%, -23,3% e -20,1%).

La diminuzione degli immatricolati all'università è un fenomeno sul quale riflettere soprattutto in relazione al fatto che il numero di diplomati sta continuamente crescendo. Il tasso di passaggio all'università nel 2008 era pari al 61,7%, circa 7 punti in meno rispetto al 2004 (69,1%, Tabella 8). Al di là delle questo metodologiche legate al calcolo di questo indicatore[3], è indubbio che questo calo non sia legato esclusivamente a motivi demografici e che quindi il calo degli immatricolati residenti sia un punto sul quale occorre riflettere.

[1] Isfol, Rapporto 2008 Isfol. Sintesi, Rubettino, Catanzaro, 2008, p.43
[2] Quota di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative di durata superiore ai 2 anni.
3 Va segnalato che questo indicatore potrebbe essere influenzato da alcune dinamiche socio-demografiche sottostanti. Innanzitutto il numero degli immatricolati residenti non tiene conto dei residenti stranieri, a differenza di quello dei diplomati. Inoltre il valore degli immatricolati non tiene conto dell'anno in cui si sono diplomati. L'introduzione del 3+2, ad esempio, ha indotto molti ultraquarantenni diplomati ad immatricolarsi; tipicamente queste persone una volta terminate le scuole superiori non avevano proseguito gli studi perché ritenevano eccessivamente impegnativo un percorso universitario di 4 o 5 anni. Questo contingente di immatricolati è rapidamente calato nel tempo e ha sicuramente avuto qualche peso nella forte flessione degli immatricolati nel loro complesso, e, di conseguenza, del tasso di passaggio.

Tabella 7. Immatricolati e laureati negli atenei veneti[a] (2002-2008)

Gruppo	Valori assoluti			Saldo		Tasso di var %	
	2002	2005	2008	02-05	05-08	02-05	05-08
			Immatricolati				
Scientifico	775	676	638	-99	-38	-12,8	-5,6
Chimico-farmaceutico	721	711	501	-10	-210	-1,4	-29,5
Geo-biologico	592	712	655	+120	-57	+20,3	-8,0
Agrario	649	562	521	-87	-41	-13,4	-7,3
Medico	1.967	2.149	1.865	+182	-284	+9,3	-13,2
Ingegneria	1.789	1.506	1.714	-283	+208	-15,8	+13,8
Architettura	1.006	1.014	884	+8	-130	+0,8	-12,8
Economico-statistico	2.835	2.701	2.978	-134	+277	-4,7	+10,3
Politico-sociale	1.538	1.363	1.115	-175	-248	-11,4	-18,2
Giuridico	1.457	1.493	1.193	+36	-300	+2,5	-20,1
Letterario	2.089	1.983	1.591	-106	-392	-5,1	-19,8
Linguistico	1.846	2.319	2.143	+473	-176	+25,6	-7,6
Insegnamento	1.199	1.136	871	-63	-265	-5,3	-23,3
Psicologico	1.028	1.067	743	+39	-324	+3,8	-30,4
Educazione fisica	264	251	273	-13	+22	-4,9	+8,8
Totale	19.755	19.643	17.685	-112	-1.958	-0,6	-10,0
			Laureati				
Scientifico	200	538	579	+338	+41	+169,0	+7,6
Chimico-farmaceutico	459	444	542	-15	+98	-3,3	+22,1
Geo-biologico	424	879	742	+455	-137	+107,3	-15,6
Agrario	431	516	554	+85	+38	+19,7	+7,4
Medico	2.499	2.621	2.289	+122	-332	+4,9	-12,7
Ingegneria	1.485	2.402	1.898	+917	-504	+61,8	-21,0
Architettura	1.433	1.702	1.571	+269	-131	+18,8	-7,7
Economico-statistico	2.557	2.375	2.692	-182	+317	-7,1	+13,3
Politico-sociale	999	1.814	1.603	+815	-211	+81,6	-11,6
Giuridico	528	840	765	+312	-75	+59,1	-8,9
Letterario	1.538	2.009	2.077	+471	+68	+30,6	+3,4
Linguistico	931	1.677	1.824	+746	+147	+80,1	+8,8
Insegnamento	1.058	1.447	985	+389	-462	+36,8	-31,9
Psicologico	1.200	1.960	1.813	+760	-147	+63,3	-7,5
Educazione fisica	470	173	246	-297	+73	-63,2	+42,2
Totale	16.212	21.397	20.180	+5.185	-1.217	+32,0	-5,7

a) Università di Padova, Università di Verona, Università Ca' Foscari e Iuav di Venezia.
Fonte: elaborazioni su dati Miur

Tabella 8. Tassi di passaggio, di iscrizione e di conseguimento della laurea in Veneto (2002-2009)

Tassi	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Passaggio superiore-università[a]	66,6	69,0	69,1	67,7	67,8	63,2	61,7
Iscrizione[b]	31,6	33,1	34,1	34,4	34,8	34,5	34,1
Conseguimento laurea[c]	28,3	33,1	38,8	43,4	43,0	41,9	42,0

a) Immatricolati residenti anno a per 100 diplomati residenti anno a-1 (Fonte Istat).
b) Rapporto tra il numero di studenti iscritti residenti in Veneto e numero di residenti in Veneto in età 19-25 (Nostre elaborazioni su dati Miur e Demoistat).
e) Rapporto tra il numero di laureati residenti in Veneto e il numero di residenti in Veneto di 25 anni (Nostre elaborazioni su dati Miur e Demoistat).

Per misurare il livello di "scolarizzazione" universitaria si può ricorrere al tasso di iscrizione, che rapporta il numero di iscritti all'università e la popolazione residente in età compresa tra i 19 e 25 anni. Questo tasso aveva raggiunto il suo massimo nel 2006, quando in Veneto quasi 35 residenti su 100 risultavano essere iscritti all'università (Tabella 8). Da quell'anno il tasso ha cominciato a diminuire anche se in maniera lieve portandosi al 34,1% del 2008. Nonostante questo indicatore possa scontare qualche imprecisione metodologica[4], è indubbio che il calo degli immatricolati, stia cominciando a produrre qualche effetto anche nel contingente degli iscritti e che la loro diminuzione è probabilmente destinata a continuare anche nei prossimi anni.

Il calo del numero di immatricolati e di iscritti, sta cominciando a riflettersi anche sul fronte dei laureati (Tabella 7). Il numero dei laureati negli atenei veneti ha raggiunto il suo picco massimo nel 2005, anno in cui ammontavano a 21.397, per giungere ai 20.180 del 2008. Analogo calo si è registrato anche a livello nazionale. È probabile che nei prossimi anni questa flessione prosegua, proprio in ragione del calo degli immatricolati. Tra il 2005 e il 2008, comunque, erano molti i gruppi di corsi in cui cresceva il numero di laureati. Tra questi vanno sicuramente annoverati il gruppo economico-statistico e quello linguistico i cui laureati sono aumentati molto in valori assoluti (+317 e +147), mentre il gruppo educazione fisica e quello chimico-farmaceutico sono quelli cresciuti in maniera più intensa (+42,2% e +22,1%). I gruppi in cui cala maggiormente il numero di laureati sono invece, l'insegnamento l'ingegneria e il gruppo medico (-31,9%, -21,0% e -12,7%). Tuttavia il confronto tra singole annualità ovviamente dice poco della tendenza di base: molti gruppi hanno accresciuto, anche in misura notevole, la produzione di laureati tra 2002 e 2005, per poi attestarsi su livelli più bassi nel 2008; alcuni invece proseguono nell'incremento, delineando quella che potrebbe essere letta come una tendenza, seppure di breve – medio periodo: è questo il caso delle discipline scientifiche, del gruppo linguistico, di quello letterario e agrario.

Anche la percentuale di laureati sui residenti venticinquenni comincia a risentire degli effetti del calo degli iscritti[5]: dopo una crescita straordinaria raggiunge il suo massimo nel 2005 (43,4%) e in seguito si attesta su valori più bassi denotando un live calo (Tabella 8).

4 Va segnalato che questo indicatore potrebbe essere influenzato da variabili demografiche, sia relativamente al fatto che non tiene in conto le iscrizioni degli studenti stranieri, sia relativamente alla fascia d'età considerata (è possibile che un iscritto abbia meno di 18 anni o di più di 25).
5 Va segnalato che questo indicatore non tiene conto degli studenti stranieri, e che solo una minima parte dei laureati si laurea a venticinque anni.

1.1.4. LA TRANSIZIONE UNIVERSITÀ LAVORO

Per quanto riguarda la transizione dall'università al mercato del lavoro, il 78,5% della popolazione che si è laureata nel 2004 risulta essere occupata a tre anni dalla laurea. Il dato, riferito all'ultima rilevazione ad oggi disponibile (2007) è in lieve calo rispetto alle rilevazioni precedenti (Tabella 9). Se però si considerano solamente le lauree lunghe allora il dato appare in miglioramento rispetto a quelli precedenti. Anche il tasso di disoccupazione appare meno pesante se si considerano solo le lauree lunghe (8,1% contro il 10,2% complessivo).

Tabella 9. Condizione occupazionale dei laureati residenti[a] in Veneto

Anno di laurea	1995	1998	2001[b]	2004	
				Totale[c]	Lauree lunghe
Laureati (l)	7.722	10.394	12.570	20.786	11.795
Condizione occupazionale 3 anni dopo	**1998**	**2001**	**2004**	**2007**	**2007**
Lavorano (m)	6.246	8.253	10.072	16.317	9.636
- di cui svolgono un lavoro iniziato dopo la laurea	4.920	7.333	8.419	11.944	7.408
Non lavorano	1.476	2.141	2.498	4.469	2.159
- di cui cercano lavoro (c)	918	511	858	1.857	850
- di cui non cercano lavoro	558	1.630	1.640	2.612	1.309
Tasso di attività % ((m+n)/l)	92,8	84,3	87,0	87,4	88,9
Tasso di occupazione % (m/l)	80,9	79,4	80,1	78,5	81,7
Tasso di disoccupazione % (n/(m+n))	12,8	5,8	7,8	10,2	8,1

a) La residenza è considerata al momento dell'indagine e non è detto corrisponda a quella al momento della laurea.
b) Dall'indagine erano escluse le lauree triennali.
c) Nel totale sono comprese le lauree lunghe e quelle triennali.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le differenze tra i due dati sono quindi chiaramente imputabili alle lauree triennali. In effetti le caratteristiche dei laureati dei corsi triennali sono molto differenti da quelle dei laureati nei corsi del vecchio ordinamento (Tabella 10). Ad esempio il tasso di occupazione nelle lauree lunghe è pari all'81,7% contro il 74,3% delle lauree triennali. Questo dato è imputabile in buona misura al fatto che larga parte dei laureati nei corsi del nuovo ordinamento a tre anni dalla conclusione del triennio sta ancora studiando per conseguire una specializzazione: nel Nord Italia infatti il 51,0% dei laureati nel 2004 con lauree brevi al 2007 stava ancora frequentando corsi di formazione universitaria[6].

6 Vedi Istat, L'inserimento professionale dei laureati. Anno 2007, Roma, 2009.

Tabella 10. Condizione occupazionale dei laureati residenti[a] in Veneto. Anno 2007

Anno di laurea 2004	Valori assoluti			Composizione %		
	Lunga	Triennio	Totale	Lunga	Triennio	Totale
Laureati (l)	11.795	8.991	20.786	100,0	100,0	100,0
Condizione occupazionale 2007	**Lunga**	**Triennio**	**Totale**	**Lunga**	**Triennio**	**Totale**
Lavorano (m)	9.636	6.681	16.317	81,7	74,3	78,5
- di cui svolgono un lavoro iniziato dopo la laurea	7.408	4.536	11.944	62,8	50,5	57,5
Non lavorano	2.159	2.310	4.469	18,3	25,7	21,5
- di cui cercano lavoro (n)	850	1.007	1.857	7,2	11,2	8,9
- di cui non cercano lavoro	1.309	1.303	2.612	11,1	14,5	12,6
Tasso di attività % ((m+n)/l)	88,9	85,5	87,4			
Tasso di occupazione % (m/l)	81,7	74,3	78,5			
Tasso di disoccupazione % (n/(m+n))	8,1	13,1	10,2			

a) La residenza è considerata al momento dell'indagine e non è detto corrisponda a quella al momento della laurea.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

1.1.5. La formazione continua

Relativamente alle attività di *lifelong learning* il Veneto e l'Italia in generale non sono riusciti ad incidere in maniera significativa (Tabella 11). Nel 2008 in Veneto solo il 6,5% dei residenti in età 25-64 frequentava corsi di formazione, percentuale del tutto simile a quella del 2004[7]. Inoltre mentre per gli adulti maschi si riscontra una minima crescita (da 6,4% del 2004 al 7,1% del 2008), per le donne il livello di formazione permanente del 2008 è identico a quello del 2004 (6,0%). Questo implica un aumento del divario di condizione tra i due generi. Suddividendo il dato per condizione occupazionale, gli adulti occupati permangono maggiormente esposti alla formazione rispetto ai non occupati (in cerca di lavoro e inattivi): nel 2008 il 7,0% degli occupati in età 25-64 ha partecipato a qualche attività di formazione contro il 5,3% degli inoccupati.

Tabella 11. Adulti 25-64 che partecipano all'apprendimento permanente. Anni 2001-2008

	2001[a]	2002[a]	2003[a]	2004[b]	2005[b]	2006[b]	2007[b]	2008[b]
Veneto	5,3	5,0	5,2	6,2	6,0	6,3	6,6	6,5
Italia	4,5	4,4	4,5	6,2	5,8	6,1	6,2	6,3

Fonte: a) Rtfl Istat, b) Rcfl Istat

7 La serie dal 2001 al 2003 non è direttamente confrontabile con quella successiva a causa del cambiamento metodologico occorso nella Rilevazione delle forze lavoro dell'Istat. Tuttavia sembra emergere una certa stabilità del dato sia a livello veneto che nazionale.

Tabella 12. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente suddivisi per genere. Anni 2001-2008

Veneto	2001[a]	2002[a]	2003[a]	2004[b]	2005[b]	2006[b]	2007[b]	2008[b]
Maschi	5,4	4,9	5,5	6,4	6,5	6,7	7,2	7,1
Femmine	5,2	5,2	4,9	6,0	5,5	6,0	6,0	6,0
Totale	5,3	5,0	5,2	6,2	6,0	6,3	6,6	6,5

Fonte: a) Rtfl Istat, b) Rcfl Istat

Tabella 13. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente suddivisi per situazione occupazionale. Anni 2004-2008

Veneto	2004	2005	2006	2007	2008
Occupati	6,6	6,4	6,7	6,9	7,0
Non occupati[a]	5,4	5,1	5,5	5,7	5,3
Totale	6,2	6,0	6,3	6,6	6,5

a) L'insieme delle persone in cerca di lavoro e inattive
Fonte: Rcfl Istat

1.2. Lavoro

1.2.1. EVOLUZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO VENETO NEGLI ANNI PRIMA DELLA CRISI

Il tessuto produttivo

La crisi economica internazionale intervenuta in Veneto a partire dal secondo semestre 2008, ha investito un contesto economico al suo massimo sviluppo, sia in riferimento al tessuto produttivo che dal lato del mercato occupazionale. A tassi di crescita impetuosi si sono accompagnati, tra il 2000 e il 2008, rilevanti processi di trasformazione della struttura produttiva. Ciò ha condotto il Veneto ad un migliore posizionamento qualitativo all'interno di catene di produzione del valore sempre più globali. In questi anni, l'economia regionale ha affrontato le istanze di internazionalizzazione attraverso rilevanti processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo: processi che hanno comportato radicali modifiche nelle modalità di produzione e nei prodotti stessi, nelle dimensioni d'impresa e nelle formule organizzative, generando diversi modelli competitivi lungo la catena di produzione del valore.

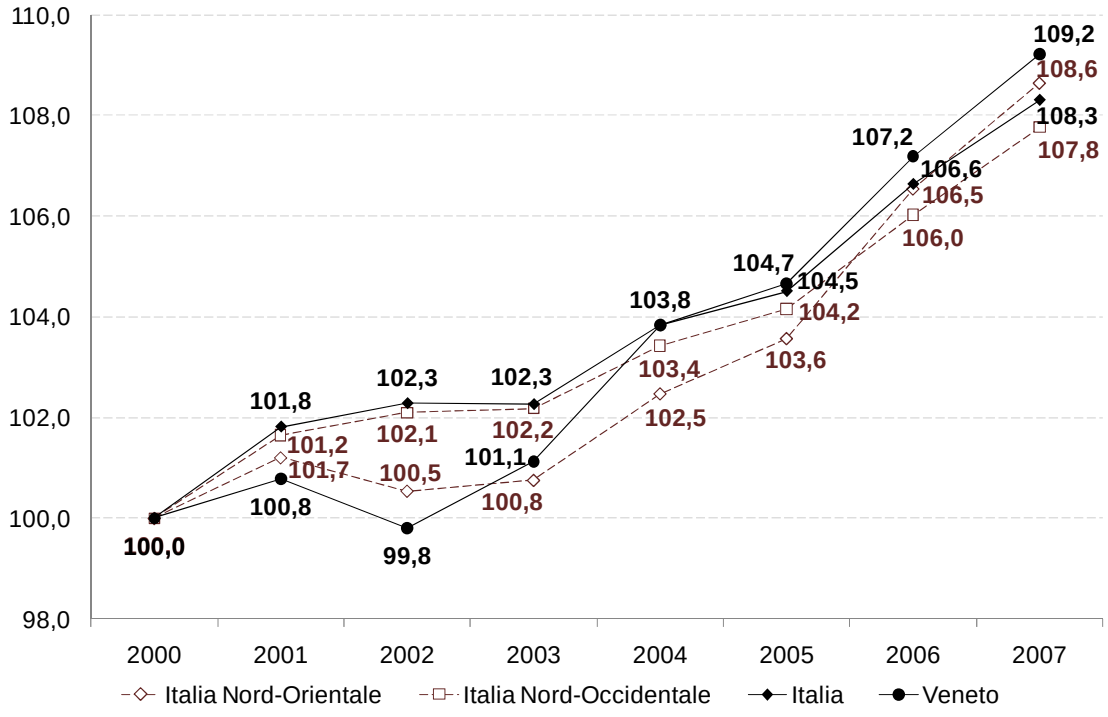
Rispetto alla media italiana, il Veneto presenta una maggiore concentrazione degli addetti nelle piccole e medie imprese dell'industria: 64% rispetto al 57% calcolato per l'Italia (Tabella 14). Vi è quindi una relativa minore presenza di lavoratori sia nelle microimprese sia in quelle di grandi dimensioni. Tra il 2004 e il 2007 si rileva in regione un leggero ampliamento della quota di addetti ad attività industriali impiegati in aziende di media e grande dimensione a scapito delle piccole e delle micro imprese. L'Italia mostra una dinamica simile, ma meno evidente.

Tabella 14. Distribuzione per classe dimensionale degli addetti all'industria in senso stretto. Anni 2004-2007

Classe di addetti	2004		2005		2006		2007	
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%
				Veneto				
1-9	153.517	24,0	147.044	23,6	146.831	23,5	146.686	23,3
10-49	238.925	37,4	232.448	37,3	230.328	36,9	233.385	37,1
50-249	167.075	26,1	164.092	26,3	167.239	26,8	169.722	27,0
250 e +	80.124	12,5	79.226	12,7	79.184	12,7	79.946	12,7
Totale	639.641	100,0	622.810	100,0	623.582	100,0	629.738	100,0
				Italia				
1-9	1.332.940	27,7	1.317.106	27,8	1.312.275	27,8	1.305.591	27,5
10-49	1.562.421	32,5	1.542.076	32,5	1.527.620	32,3	1.549.244	32,6
50-249	1.153.790	24,0	1.138.057	24,0	1.136.619	24,1	1.147.238	24,2
250 e +	762.066	15,8	748.145	15,8	746.830	15,8	748.310	15,8
Totale	4.811.218	100,0	4.745.384	100,0	4.723.344	100,0	4.750.383	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Asia Istat

Figura 2. Numero indice del Pil. Anni 2000-2007 (2000=100, valori costanti anno 2000)

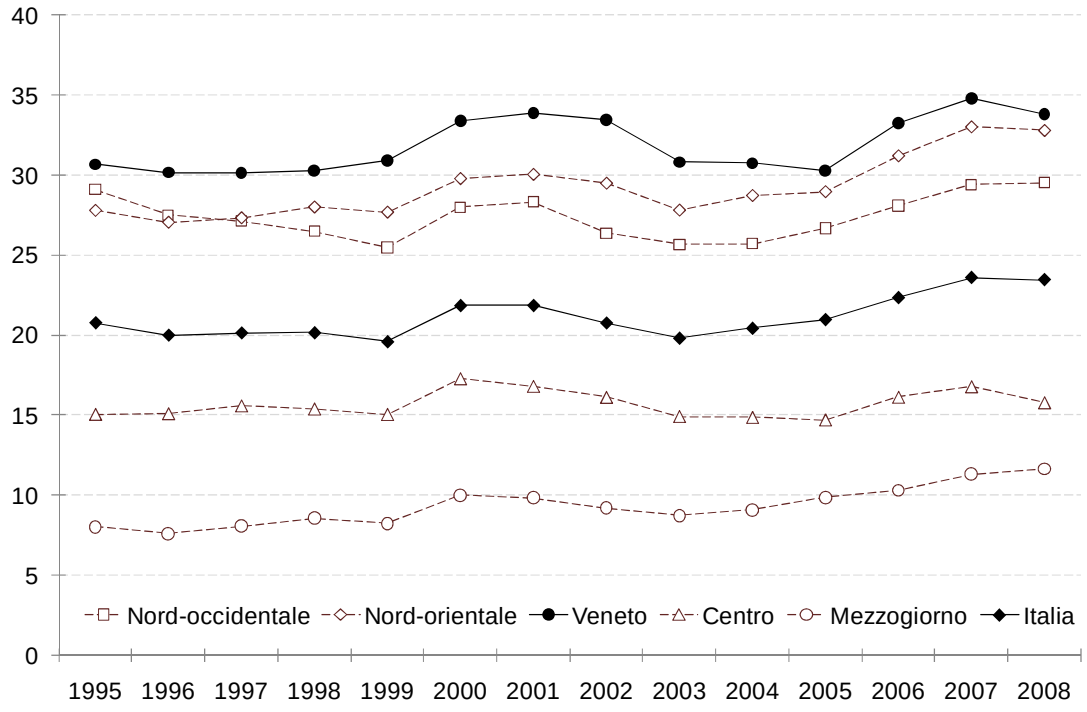


Fonte: elaborazioni su dati Conti territoriali Istat

Prima che la crisi intervenisse a scompaginare gli equilibri macroeconomici erano quindi in corso dei cambiamenti strutturali volti in sintesi a rafforzare la competitività del sistema produttivo regionale rispetto alle istanze del modello competitivo internazionalizzato. La Figura 2 permette di osservare come nei primissimi anni duemila il Pil Veneto mostrasse una dinamica decisamente meno brillante di quella mostrata dall'intero Paese e dall'area settentrionale nel suo complesso. A partire dal 2003 inizia una fase di vigorosa crescita che è continuata fino al 2007. Dal 2005, in particolare, il Pil aumenta con ritmi più sostenuti di quelli del Nord-est e dell'intera Italia.

Parte di queste performance è attribuibile alla maggiore presenza dell'economia regionale nei mercati internazionali, sia in termini produttivi, con l'insediamento di unità locali all'estero, sia in termini commerciali, con l'incremento dell'export su prodotti finiti e semilavorati: l'indice di apertura verso l'estero, misurato dal rapporto tra esportazioni e prodotto interno lordo, evidenzia un netto aumento a partire dal 2005 (Figura 3) dovuto in particolare alla crescita del commercio con i paesi orientali. Se nel 1993 in Veneto le esportazioni erano circa 18,5 miliardi (Tabella 15) e oltre il 60% di queste era destinato ai Paesi della vecchia Europa, nel 2007 il valore dell'export era cresciuto fino a superare i 50 miliardi di euro. Nello stesso arco di tempo era diminuita la quota destinata alla UE15 e aumentata quella rivolta ai paesi dell'est. I pur sintetici dati fanno intendere dunque un significativo processo di allargamento dei mercati di sbocco, che per il Veneto avviene soprattutto nei Paesi in prossimità geografica, quelli di nuova adesione all'Unione Europea.

Figura 3. Quota delle esportazioni sul Pil. Anni 1995-2008



Fonte: elaborazioni su dati Conti territoriali e Coeweb Istat

Tabella 15. Esportazioni (valori in migliaia di euro) e distribuzione percentuale in base alla destinazione per alcune aree geografiche. Anni 1993-2009

Anni	Nord ovest				Nord est				Veneto			
	V.a.	% UE15	% est Europa	% extra UE27	V.a.	% UE15	% est Europa	% extra UE27	V.a.	% UE15	% est Europa	% extra UE27
1993	62.393.832	56,0	4,1	39,9	40.710.807	60,4	4,8	34,8	18.515.834	60,6	4,9	34,5
1994	72.165.434	56,4	4,4	39,3	47.592.218	60,1	5,4	34,5	21.876.470	59,4	5,8	34,8
1995	89.986.631	56,2	4,7	39,2	58.639.023	59,8	6,0	34,2	26.724.747	58,9	6,5	34,7
1996	89.884.939	55,4	5,0	39,6	60.717.616	56,9	6,4	36,7	27.969.207	56,1	7,2	36,8
1997	92.300.653	55,4	5,3	39,3	64.097.245	55,7	6,4	37,9	29.341.600	54,0	7,5	38,5
1998	93.738.329	57,6	5,5	36,9	68.174.961	57,2	6,4	36,3	30.575.015	55,0	7,8	37,2
1999	92.613.978	58,8	5,6	35,6	69.821.889	58,4	6,4	35,2	32.210.305	56,0	7,5	36,5
2000	107.116.249	57,0	6,0	37,0	80.463.523	56,0	6,8	37,2	37.279.678	53,9	8,0	38,1
2001	113.506.630	55,4	6,6	38,0	84.599.433	54,3	7,8	37,9	39.424.890	52,0	9,4	38,6
2002	109.530.616	55,7	6,7	37,6	85.280.459	53,7	8,1	38,2	39.801.176	51,8	9,6	38,6
2003	110.131.471	55,7	7,5	36,7	83.081.517	54,3	8,7	37,0	38.297.604	52,3	10,4	37,3
2004	114.535.059	54,9	7,7	37,4	89.550.352	53,8	8,5	37,7	40.206.811	51,7	10,2	38,1
2005	122.058.512	54,2	7,7	38,0	92.830.892	51,9	9,0	39,1	40.646.614	51,1	10,6	38,4
2006	132.965.685	53,5	8,5	38,0	104.411.887	51,2	9,7	39,0	46.284.308	50,1	11,4	38,5
2007	144.958.363	52,7	9,0	38,3	115.498.054	50,9	10,2	38,8	50.557.235	50,2	11,4	38,4
2008	147.951.024	50,4	9,5	40,0	116.972.214	48,8	10,7	40,5	50.014.027	49,2	11,8	39,0
2009	117.833.271	48,2	8,9	42,8	90.520.096	48,6	9,6	41,7	38.256.376	49,2	10,8	40,0

Nota: I dati del 2009 sono provvisori.
Fonte: elaborazioni su dati Coeweb Istat

Prendendo a riferimento il 2007 (anno non ancora interessato dalla congiuntura negativa), il 46% del valore delle esportazioni venete è rappresentato da prodotti della *meccanica* (Ateco DJ, DK, DL)[8]: metà dei quali fanno riferimento all'industria dei macchinari industriali e (in quota minore) agli elettrodomestici. Di rilievo anche il peso dell'elettromeccanica e della meccanica di precisione (11%) che comprende l'occhialeria. Il 12% delle esportazioni è inoltre costituito da opere di carpenteria metallica (Tabella 16).

Il comparto della meccanica è quello che genera la maggior parte dell'attivo commerciale del Veneto manifatturiero (10,9 miliardi su 13,2) ed è anche quello che ha conosciuto le dinamiche di crescita più consistenti. Tra il 2004 e il 2007 l'incremento dell'export è stato sull'ordine del 42% per il comparto nel suo complesso, e addirittura del 66% con riferimento alla sola industria della lavorazione metalli. Questo settore ha conosciuto un passo di crescita a due cifre anche tra il 1998 e il 2001 (+35%) e tra il 2001 e il 2004 (+23%), mentre il settore dei macchinari ed elettrodomestici ha registrato una stasi nel triennio 2001-2004, stanti le sue interdipendenze con il ciclo negativo che all'epoca interessava la Germania.

I primi 5 mercati di riferimento della meccanica nel complesso sono Germania, Francia, Spagna, Stati Uniti e Regno Unito. Subito a ruota si colloca la Russia, verso la quale le esportazioni venete di prodotti meccanici (in particolare macchinari) sono quintuplicate tra il 1998 e il 2007. Sempre guardando al segmento dei macchinari, si pone in evidenza l'aumento dei flussi verso la Cina, con trend sostanzialmente in linea con quanto accade nel Nord ovest. Sembra invece più difficile per il Veneto mantenere lo stesso passo di crescita dell'Italia nordoccidentale quanto a vendite di macchinari negli Stati Uniti (rispettivamente +14%, contro il +23% del Nord ovest).

8 Metallurgia e lavorazione metalli, macchinari industriali ed elettrodomestici, apparecchi elettrici ed elettronici, meccanica di precisione. Resta fuori dall'aggregato la filiera dei mezzi di trasporto.

Tabella 16. Esportazioni venete per macrosettori del manifatturiero. Valori assoluti (in migliaia di euro) e percentuali. Anni 1998, 2001, 2004, 2007

Settore	1998		2001		2004		2007	
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%
Industria alimentare	1.443.248	4,8	1.886.167	4,9	2.068.527	5,2	2.538.539	5,1
Tessile abbigliamento	3.877.401	12,9	4.945.714	12,8	4.865.482	12,3	5.046.055	10,2
Calzature	1.834.817	6,1	2.205.525	5,7	2.214.125	5,6	2.364.997	4,8
Beni per la casa	3.319.657	11,0	3.742.266	9,7	3.544.467	8,9	4.269.723	8,6
Legno (DD)	212.118	0,7	250.413	0,6	224.829	0,6	286.242	0,6
Vetro, Ceramica (DI)	1.354.952	4,5	1.498.657	3,9	1.398.727	3,5	1.598.306	3,2
Mobili (DN 36.1)	1.752.586	5,8	1.993.196	5,2	1.920.912	4,8	2.385.175	4,8
Meccanica	13.681.879	45,5	14.581.164	37,7	16.134.694	40,7	22.870.944	46,0
Lavorazione metalli (DJ)	4.563.075	15,2	2.965.230	7,7	3.655.165	9,2	6.055.178	12,2
Macchinari ed elettrodomestici (DK)	6.454.332	21,5	8.054.188	20,8	8.457.143	21,3	11.137.910	22,4
Elettromecc. e mecc.precisione (DL)	2.664.472	8,9	3.561.746	9,2	4.022.387	10,1	5.677.856	11,4
Altro manifatturiero	5.901.833	*19,6*	11.333.569	*29,3*	10.819.643	*27,3*	12.590.728	*25,3*
Totale manifatturiero	30.058.834	100,0	38.694.406	100,0	39.646.937	100,0	49.680.986	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Coeweb Istat

Il sistema produttivo veneto presenta una marcata caratterizzazione manifatturiera. Secondo i conti economici territoriali Istat, al 2007 il comparto industriale concentra oltre il 35% del valore aggiunto prodotto in regione. Mediamente in Italia l'industria contribuisce per meno del 28% e nel Nord ovest per il 32% (Tabella 17).

Come già osservato rispetti ai dati sui flussi commerciali, è la metalmeccanica il settore che genera maggiore ricchezza all'interno del comparto industriale veneto. La quota del valore prodotto (attorno al 12%) è il linea con quella del nord Italia e al di sopra della media nazionale. Anche i settori più tradizionali del made in Italy, come l'alimentare, la moda e l'arredamento, risultano essere molto radicati nel territorio regionale mostrando quote di valore aggiunto più elevate che in altre parti del Paese.

La vocazione manifatturiera del Veneto comporta ovviamente un peso del terziario ridotto rispetto ad altre aree territoriali. E tuttavia il terziario costituisce il settore principale in termini di valore aggiunto, dato che genera al 2007 quasi il 63% della ricchezza complessiva veneta. La progressiva terziarizzazione dell'economia regionale avanza lentamente e non è avvenuta fin qui nel quadro di un processo di de-industrializzazione, quanto piuttosto ad accompagnamento del processo di maturazione del sistema manifatturiero. La composizione del Pil regionale, all'interno del comparto servizi, mostra un profilo in linea con quello medio nazionale, con un'accentuazione del contributo del settore turistico alberghiero e una sotto-rappresentazione dei servizi pubblici. Al 2007, circa il 30% del valore aggiunto complessivo veneto è generato nel settore dei trasporti e comunicazioni, dell'intermediazione monetaria e finanziaria, nelle attività immobiliari e nei servizi alle imprese, che si caratterizzano soprattutto per attività di contabilità, studi tecnici, legali, di architettura ed ingegneria e per la consulenza informatica. Questi settori spesso sono chiamati ad assolvere a funzioni di supporto alla produzione, funzioni che l'industria avanzata ha scelto di esternalizzare (servizi mensa, paghe, logistica…) e vengono pertanto definiti nel loro insieme come "terziario industriale", in quanto comparto che nasce e si sviluppa grazie alla presenza di imprese manifatturiere nel territorio.

Tabella 17. Valore aggiunto (valori assoluti e percentuali) per settori in alcune aree territoriali. Anno 2007

Settore	Italia		Nord ovest		Nord est		Veneto	
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%
Agricoltura, sivicoltura e pesca	28.341	2,1	5.440	1,2	6.985	2,2	2.488	1,9
Industrie alimentari, bevande e tabacco	24.393	1,8	7.351	1,7	8.231	2,6	2.460	1,9
Industrie tessili e abbigliamento	20.435	1,5	7.843	1,8	5.307	1,7	3.122	2,4
Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e simili	7.673	0,6	804	0,2	2.012	0,6	1.507	1,1
Industria legno, gomma, plastica e altre manifatt.	30.066	2,2	11.133	2,5	10.156	3,2	5.403	4,1
Fabbricazione carta, stampa, editoria	15.055	1,1	6.656	1,5	3.464	1,1	1.596	1,2
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	23.664	1,7	11.128	2,5	3.904	1,2	2.027	1,5
Fabbricazione prod. lavorazione minerali non met.	14.526	1,1	3.364	0,8	5.514	1,8	1.976	1,5
Produzione metallo, fabbr. prodotti in metallo	48.392	3,5	22.899	5,2	14.469	4,6	7.091	5,4
Fabbricazione appar. mecc., elett., mezzi di trasp.	78.360	5,7	34.976	7,9	24.602	7,8	10.280	7,8
Industria manifatturiera	262.564	19,0	106.155	23,9	77.659	24,7	35.461	27,0
Costruzioni	84.120	6,1	24.991	5,6	20.254	6,4	8.852	6,7
Altre industrie	33.602	2,4	10.795	2,4	5.965	1,9	2.350	1,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	155.898	11,3	53.194	12,0	34.931	11,1	15.045	11,5
Alberghi e ristoranti	53.009	3,8	14.119	3,2	14.885	4,7	6.073	4,6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	102.328	7,4	31.328	7,1	19.692	6,3	8.360	6,4
Intermediazione monetaria e finanziaria	72.477	5,2	27.945	6,3	16.024	5,1	6.305	4,8
Attività immobiliari, altre attività professionali	304.473	22,0	100.955	22,7	65.623	20,9	26.915	20,5
Altre attività di servizi	284.774	20,6	69.409	15,6	52.184	16,6	19.439	14,8
Servizi	972.958	70,4	296.950	66,8	203.340	64,7	82.137	62,6
Valore aggiunto ai prezzi base	1.381.586	100,0	444.331	100,0	314.203	100,0	131.289	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Conti territoriali Istat

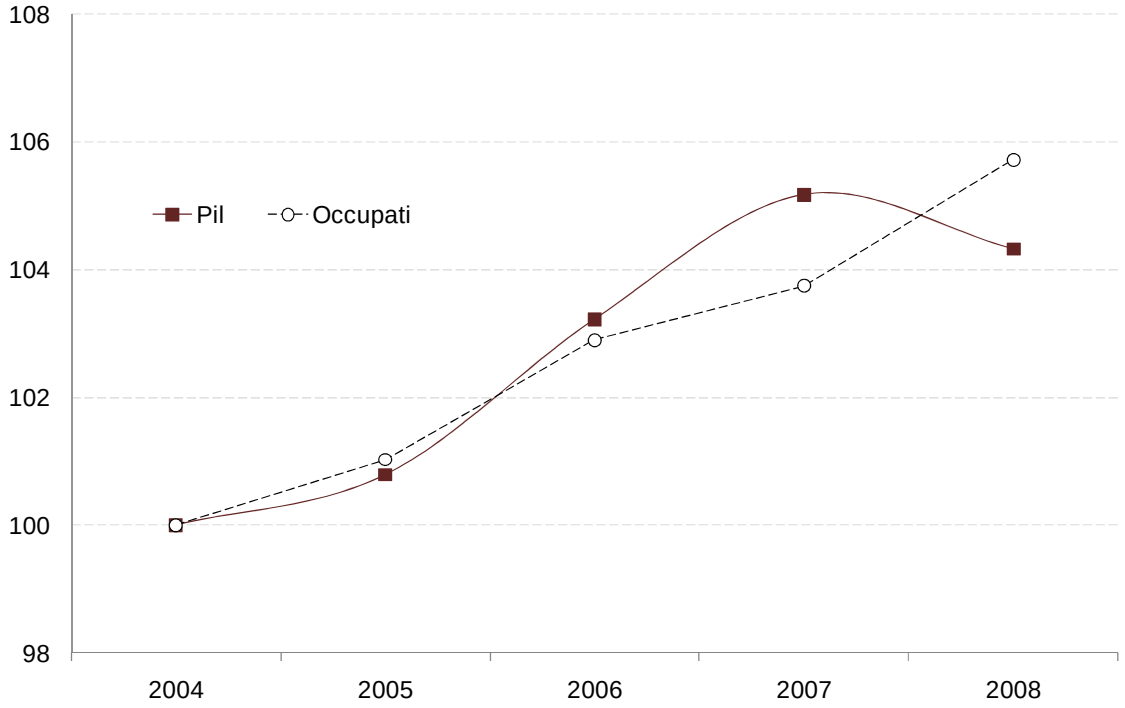
Il mercato del lavoro

In Veneto la crescita nella ricchezza prodotta si è accompagnata ad un aumento costante dell'occupazione (Figura 4), attestatasi su livelli significativamente superiori alla media nazionale. Nel 2008 il Veneto raggiunge i suoi massimi storici in quanto a livelli occupazionali: la quota di popolazione fra i 15 e i 64 anni che risulta occupata è pari al 66,4% (+0,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente), dato inferiore a quello registrato per l'UE15 (67,3%, Tabella 18).

Dal 2005 al 2008 l'occupazione è cresciuta in regione di 96mila unità, in massima parte alimentata dall'apporto dei lavoratori stranieri (+71mila). I lavoratori stranieri, che costituivano nel 2005 poco meno del 7% degli occupati, incidono per il 10% nel 2008.

Nello stesso periodo, la quota di donne sul totale degli occupati passa dal 40% al 41%. Nel 2008 il tasso di occupazione femminile regionale è pari al 55,5% (popolazione in età 15-64): un dato di oltre otto punti superiore al valore nazionale, ma due punti al di sotto di quello espresso dal Nord del Paese (Tabella 19) e leggermente inferiore anche a quello della zona euro (Tabella 18); un tasso, infine, ancora distante dall'obiettivo europeo fissato a Lisbona nel 2000 e che prevede un'occupazione media femminile almeno pari al 60% entro il 2010.

Figura 4. Numero indice del Pil e dell'occupazione in Veneto. Anni 2004-2008 (2004=100)



Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

La possibilità di raggiungere l'obiettivo connesso al tasso di occupazione femminile (in Veneto, ma soprattutto a livello nazionale) è in realtà penalizzata dai bassi tassi di attività delle donne. A livello regionale, infatti, la partecipazione femminile al mercato del lavoro si attesta nel 2008 sul 58,6% (la media nazionale è 51,6%), ovvero al di sotto degli standard rilevati presso gli altri principali paesi europei che si collocano al di sopra del 60%.

Elevati livelli di occupazione, molto a ridosso del tasso di attività, non possono che significare bassi livelli di disoccupazione: il tasso al femminile si attesta in Veneto sul 5,2% nel 2008 contro l'8,5% dell'Italia e l'8,3% dell'Area Euro.

Per la componente maschile si individua un tasso di occupazione (77,0%) tra i più alti d'Europa e sopra i parametri di Lisbona. La partecipazione al mercato del lavoro (78,9%) è quasi in linea con la media europea a 15 paesi mentre il tasso di disoccupazione risulta estremamente esiguo (2,3%).

L'analisi degli indicatori occupazionali per età e genere porta in particolare a rilevare come il Veneto si discosti in negativo da tutte le altre aree territoriali per quanto riguarda i tassi occupazionali della fascia d'età più elevata (Tabella 19). Un dato con ogni probabilità legato al fatto che in quest'area in passato gli ingressi nel mercato del lavoro avvenivano più precocemente, maturando così il diritto alla pensione in anticipo rispetto ad altre aree.

Tabella 18. Tasso di attività, occupazione e disoccupazione per genere in alcune aeree d'Europa. Anno 2008

	Tasso di attività 15-64			Tasso di occupazione 15-64			Tasso di disoccupazione		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Italia	74,4	51,6	63,0	70,3	47,2	58,7	5,5	8,5	6,7
di cui Veneto	*78,9*	*58,6*	*68,9*	*77,0*	*55,5*	*66,4*	*2,3*	*5,2*	*3,5*
Germania	82,1	70,8	76,5	75,9	65,4	70,7	7,4	7,2	7,3
Francia	74,8	65,6	70,1	69,6	60,4	64,9	7,3	8,4	7,8
Spagna	81,8	63,2	72,6	73,5	54,9	64,3	10,1	13	11,3
UE 15	79,5	65,4	72,5	74,2	60,4	67,3	6,6	7,6	7,2
Gran Bretagna	82,4	69,4	75,8	77,3	65,8	71,5	6,1	5,1	5,6

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

Tabella 19. Tassi di occupazione per genere e classi di età in alcune aree geografiche. Anno 2008

Classi d'età	Veneto			Nord			Centro			Mezzoggiorno			Italia		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
15-24	38,2	28,0	33,2	37,1	26,6	32,0	29,2	20,8	25,1	21,7	12,1	17,0	29,1	19,4	24,4
25-34	91,0	73,1	82,2	90,3	74,8	82,6	83,3	66,2	74,7	66,8	38,3	52,5	80,4	59,6	70,1
35-44	96,5	71,8	84,5	95,7	75,9	86,0	91,8	68,6	80,2	80,8	41,1	60,6	90,1	62,7	76,5
45-54	94,4	65,9	80,3	93,2	69,1	81,2	92,0	64,1	77,8	81,4	39,3	59,9	89,0	57,8	73,2
55-64	41,8	22,7	32,1	42,1	24,4	33,1	49,4	28,8	38,7	47,9	20,4	33,8	45,5	24,0	34,4
15-64	77,0	55,5	66,4	76,2	57,5	66,9	73,0	52,7	62,8	61,1	31,3	46,1	70,3	47,2	58,7

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

1.2.2. LE RIPERCUSSIONI DELLA CRISI ECONOMICA

I principali indicatori economici

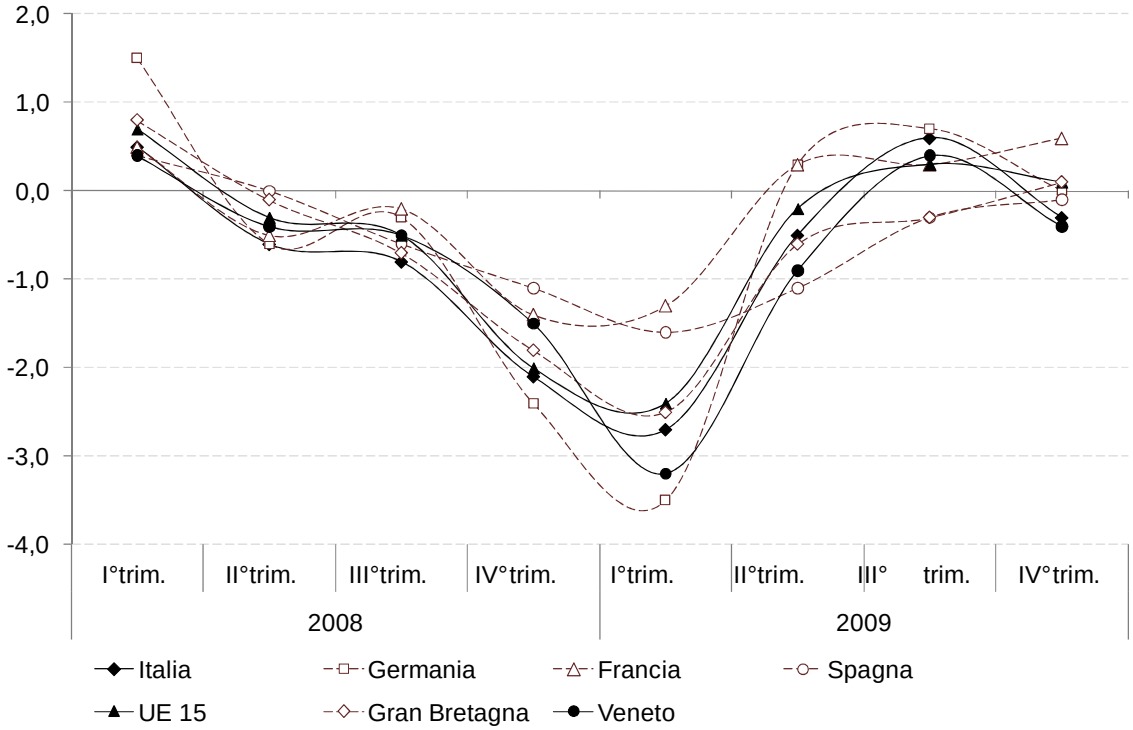
Dopo quattro anni di crescita (2004-2007), il Pil veneto ha fatto segnare una battuta d'arresto nel 2008, con effetti disastrosi nel 2009. L'impatto sul Veneto ha generato un calo del Prodotto Interno Lordo (circa -5%), una caduta delle esportazioni (oltre il -20%), una forte crescita nel ricorso alla Cassa integrazione (+ 400%) e un aumento della disoccupazione.

In Veneto, così come in Italia e nel resto dell'Europa, nell'ultimo trimestre del 2008 la congiuntura negativa è divenuta più pesante e il passaggio è stato nettamente marcato dal fallimento di Lehman (15 settembre 2008). Il Pil italiano è diminuito del 2,1% nel quarto trimestre 2008 rispetto al trimestre precedente; nel Veneto la contrazione è stimata attorno all'1,5% e nella UE15 al 2% (Figura 5). La crisi dei mercati finanziari, infatti, si è innanzitutto ripercossa sulla fiducia che ha frenato la domanda estera, le decisioni d'investimento delle imprese e i consumi delle famiglie: la ricchezza prodotta dal comparto industriale, di conseguenza, è diminuita in misura superiore che nei servizi (Tabella 20). Il 2009 ha visto

anche una forte caduta delle esportazioni venete (-23,5% rispetto al -21,4% italiano) che ha generato una flessione dei ritmi produttivi nel comparto industriale: gli ordini hanno subito una contrazione del 22,9%, la produzione industriale si è ridotta del 14,9% (del 13,5% in Italia).

Nonostante il forte ridimensionamento dell'inflazione (cresciuta dello 0,8% rispetto al +3,3% del 2008), anche i consumi delle famiglie sono diminuiti (-1,1% nel Veneto), frenati dall'inasprimento delle condizioni del mercato del lavoro e dal diffondersi dell'incertezza circa la durata e l'intensità della fase recessiva.

Figura 5. Variazione percentuale del Pil rispetto al trimestre precedente. 1° trim. 2008 - 4° trim. 2009



Fonte: elaborazioni su dati Greta (modello GREM) e Eurostat

A distanza di oltre un anno dall'esplosione della crisi, si stima per il 2009 una contrazione del valore aggiunto dell'ordine del 5,5% per l'Italia, del 5,3 per il Veneto[9], del 3,9% per l'Unione Monetaria e del 2,5% per gli Stati Uniti. A livello internazionale, il picco negativo dell'economia è stato toccato nel secondo trimestre del 2009 (Figura 5). In Veneto, come nel resto del Paese ed in Europa, alla brusca caduta registrata nel primo trimestre ha fatto seguito un rallentamento della flessione nel secondo e una lieve ripresa congiunturale negli ultimi due trimestri dell'anno. Permangono tuttavia ancora molti dubbi sulla portata di questa ripresa nonostante la comparsa di alcuni segnali positivi quali la ripartenza delle esportazioni e il graduale recupero dell'attività economica.

9 I dati prospettici relativi al Veneto sono stati prodotti da Greta Associati sul modello macroeconometrico G.R.E.M (Greta Regional Econometric Model). Il modello viene costruito in base ai dati storici regionale e ai dati prospettici delle variabili esogene. Le variabili esogene di rilievo, presenti nel modello, sono sia variabili di contabilità nazionale, come i deflatori delle importazioni e delle esportazioni, ricavati dal modello trimestrale GREM-IT (si veda il sito www.greta.it per gli indicatori economici più rilevanti), sia variabili regionali, quali i deflatori impliciti del valore aggiunto per agricoltura, industria, costruzioni e servizi e i deflatori impliciti della spesa per consumi finali. Questi deflatori sono ricavati dal modello GREM-RVeneto. Il risultato finale si consegue dopo aver ottenuto precedentemente (a cascata) i valori delle esogene per il modello regionale dalle endogene del modello trimestrale italiano.

Tabella 20. Variazione percentuale di alcuni indicatori economici in Italia e Veneto

	Var. % 08-09		Var. % 07-08	
	Italia	Veneto	Italia	Veneto
Valore aggiunto	-5,5	-5,3	-1,3	-0,7
Industria in senso stretto	*-15,1*	*-12,6*	*-3,6*	-2,2
Costruzioni	*-6,7*	*-6,3*	*-2,4*	+0,9
Servizi	*-2,6*	*-2,0*	*-0,4*	-0,1
Ricchezza pro capite	-6,1	-5,9	-2,0	-1,9
Esportazioni (a)	-21,4	-23,5	+0,1	-0,7
Produzione (b)	-13,5	-14,9	-3,3	-3,3
Consumi delle famiglie	-1,8	-1,1	-0,8	-0,3

(a) Dato provvisorio
(b) Fonte Unioncamere, la variazione calcolata dall'Istat per l'Italia corrisponde a -17,6%
Fonte: elaborazioni su dati Greta (modello GREM), Coeweb Istat, indagine congiunturale Unioncamere

Gli effetti sul mercato del lavoro

L'occupazione veneta, in crescita da oltre dieci anni, nel 2009 ha subito una battuta d'arresto. Nel contesto regionale, infatti, il 2008 si configura ancora come anno di crescita occupazionale: l'occupazione media annua al 2008 si colloca quasi due punti percentuali al di sopra del dato 2007 per un valore pari a 40.000 unità in più (Tabella 21). Se l'aumento fatto segnare tra il 2007 e il 2008 risulta più consistente di quello registrato mediamente per l'intero Paese, anche la diminuzione registrata nel 2009 ha avuto maggior peso nel Veneto: -2,2% contro il -1,6% dell'Italia. Di conseguenza anche il tasso di occupazione si è ridotto con maggiore intensità di quello nazionale (-1,8 punti percentuali *versus* -1,2), pur mantenendosi su livelli nettamente più elevati (64,6% *versus* 57,5%).

Se il numero medio di occupati era ancora in crescita nel 2008, quello dei disoccupati mostrava già allora gli effetti della crisi che sul finire dell'anno aveva iniziato a colpire anche il tessuto produttivo veneto. In regione si sono infatti contate 6mila persone in più in cerca di occupazione; il tasso di disoccupazione, al 3,5%, era tuttavia sostanzialmente fermo. In Italia i segni della crisi erano ben più evidenti ed il tasso saliva nel 2008 di sei decimi di punto raggiungendo il 6,7%. Nel 2009 la recessione si palesa nettamente in Veneto anche in termini di crescita della disoccupazione: la regione conta 27mila disoccupati in più con una variazione del tasso di disoccupazione molto accentuata rispetto al dato nazionale (+34% *versus* +15%). Il tasso di disoccupazione si porta al 4,8%.

All'accentuato impatto occupazionale della crisi nel contesto regionale contribuisce la peculiare specializzazione industriale dell'economia veneta: quasi la metà degli addetti ad attività manifatturiere (46% nel 2007) opera nella metalmeccanica. Nel corso del 2009 è proprio l'industria pesante ad aver subito i tagli occupazionali più forti e ciò ha contribuito in modo evidente alla flessione occupazionale del manifatturiero veneto, pari al -6% rispetto al 2008 (Tabella 22). Oltre al manifatturiero, ha subito consistenti tagli anche il settore edile (-4%) mentre è piuttosto limitato il calo di occupati in agricoltura (sotto il 2%). Per i servizi si può

parlare di una relativa stabilità occupazionale dovuta ad un aumento della capacità attrattiva del settore commercio.

Tabella 21. Occupati e disoccupati e relativi tassi in Italia e Veneto. Anni 2007-2009

	2007	2008	2009	Var. 07-08		Var. 08-09	
				V.a.	%	V.a.	%
			Italia				
Occupati	23.222	23.405	23.025	+183	+0,8	-380	-1,6
Disoccupati	1.506	1.692	1.945	+186	+12,3	+253	+15,0
Tasso di attività (15-64)	62,5	63,0	62,4				
Tasso di occupazione (15-64)	58,7	58,7	57,5				
Tasso di disoccupazione	6,1	6,7	7,8				
			Veneto				
Occupati	2.119	2.159	2.112	+40	+1,9	-47	-2,2
Disoccupati	73	79	106	+6	+8,2	+27	+34,2
Tasso di attività (15-64)	68,1	68,9	67,9				
Tasso di occupazione (15-64)	65,8	66,4	64,6				
Tasso di disoccupazione	3,3	3,5	4,8				

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

Tabella 22. Numero di occupati (in migliaia) in base al settore di lavoro in Veneto. Anni 2007-2009

Settori	2007	2008	2009	Var. 07-08		Var. 08-09	
				V.a.	%	V.a.	%
Agricoltura	74	61	60	-12	-17,0	-1	-1,8
Industria in senso stretto	648	675	636	+27	+4,1	-39	-5,8
Costruzioni	176	180	172	+4	+2,2	-8	-4,3
Industria	824	855	808	+31	+3,7	-47	-5,5
Commercio	286	289	296	+2	+0,9	+7	+2,4
Altri servizi	935	954	948	+19	+2,1	-7	-0,7
Servizi	1.221	1.243	1.243	+22	+1,8	+0	+0,0
Totale	2.119	2.159	2.112	+40	+1,9	-47	-2,2

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

L'incremento di occupazione registrato tra il 2007 e il 2008 era stato prevalentemente femminile: 34mila occupate in più rispetto ad una crescita di 7mila occupati tra gli uomini (Tabella 23). Nell'ultimo anno i tagli all'occupazione hanno invece riguardato in maggior misura la componente maschile: -27mila occupati contro una perdita di 21mila posti tra le donne. Anche la presenza di disoccupati aumenta soprattutto tra gli uomini: +16mila *versus* +11mila. Questo diverso impatto tra i due generi è in parte riconducibile al manifestarsi degli effetti più pesanti della crisi su un comparto come quello dell'industria pesante in cui la presenza maschile è più frequente.

Tabella 23. Numero di occupati e disoccupati (in migliaia) per genere in Veneto. Anni 2007-2009

	2007	2008	2009	Var. 07-08		Var. 08-09	
				V.a.	%	V.a.	%
			Maschi				
Occupati	1.270	1.277	1.250	+7	+0,5	-27	-2,1
Disoccupati	26	31	46	+4	+15,8	+16	+51,1
			Femmine				
Occupati	849	882	861	+34	+4,0	-21	-2,4
Disoccupati	47	48	59	+2	+3,5	+11	+22,2
			Totale				
Occupati	2.119	2.159	2.112	+40	+1,9	-47	-2,2
Disoccupati	73	79	106	+6	+8,2	+27	+34,2

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

Tabella 24. Numero di occupati (in migliaia) per posizione nella professione in Veneto. Anni 2007-2009

Settori	2007	2008	2009	Var. 07-08		Var. 08-09	
				V.a.	%	V.a.	%
Dipendenti	1.592	1.670	1.654	+77	+4,9	-16	-1,0
Indipendenti	526	489	458	-37	-7,1	-31	-6,4
Totale	2.119	2.159	2.112	+40,0	+1,9	-47	-2,2

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat

Nel panorama occupazionale italiano, la quota di lavoratori dipendenti è in continua crescita e raggiunge il 75% degli occupati nel 2009. Nel Veneto è ormai superiore al 78%. Già tra il 2007 e il 2008, quando ancora l'occupazione era in aumento, l'espansione era da attribuirsi solo alla frazione degli occupati dipendenti, mentre i lavoratori indipendenti diminuivano (Tabella 24). La flessione del numero di occupati registrata nel 2009 ha toccato entrambe le componenti, ma è stata più incisiva sui lavoratori indipendenti sia in termini assoluti che relativi. La perdita di 47mila occupati indicata dall'Istat per il Veneto è quindi da attribuirsi solo per un terzo ai lavoratori dipendenti (-16mila).

Per quanto riguarda il bacino dell'occupazione dipendente i dati del Silv consentono di esaminare i flussi delle assunzioni comunicate dalle imprese venete. Tutto il territorio regionale risulta interessato dalla riduzione del numero di assunzioni, sebbene i vari settori di attività mostrino di aver reagito diversamente (Tabella 25).

Tabella 25. Occupazione dipendente* in Veneto. Flussi di assunzioni per settore (valori in migliaia). Anni 2008 e 2009

Settori	2008	2009	Var. 08-09	
			V.a.	%
Agricoltura	52	52	0	+1
Industria	223	145	-78	-35
Servizi	461	384	-77	-17
Totale	736	581	-155	-21

(*) al netto del lavoro domestico e del lavoro intermittente.
Fonte: elaborazioni Veneto Lavoro su dati Silv (estrazione 4 gennaio 2010)

Il comparto agricolo è l'unico ad aver mostrato capacità di tenuta di fronte ai contraccolpi della crisi, mentre il comparto industriale ha subito l'impatto più forte: nel 2008 le assunzioni (223mila) rappresentavano il 30% di quelle complessivamente comunicate mentre nel 2009 la quota scende al 25% (145mila). Peggiora quindi pesantemente una situazione che già nel 2008 presentava criticità. Nel settore della meccanica si giunge nel 2009 ad un dimezzamento degli avviamenti e poco al di sotto del 40% è anche la contrazione fatta segnare dalla chimica. Pure il comparto dei servizi si mostra in perdita (-77 mila assunzioni), ma decisamente più contenuta in termini relativi fermandosi ad una riduzione del 17%. Le risultanze inerenti la dinamica della domanda di lavoro in base alla forma contrattuale, mettono in luce come – a fronte di un ridimensionamento generalizzato – si sia registrata la maggiore contrazione relativa delle assunzioni per le tipologie meno flessibili, quali il lavoro a tempo indeterminato e l'apprendistato: -37% e -35% rispetto al 2008 (Tabella 26). Di gran lunga più contenuto il calo per i contratti a termine che assumono una frequenza ancora più elevata nell'ambito del lavoro dipendente[10]: 62% delle assunzioni nel 2009 contro il 55% del 2008.

[10] Inteso nell'accezione di Veneto Lavoro che esclude il lavoro domestico e quello intermittente.

Tabella 26. Occupazione dipendente* in Veneto. Flussi di assunzioni per tipologia contrattuale (valori in migliaia). Anni 2008 e 2009

Contratto	2008	2009	Var. 08-09	
			V.a.	%
Tempo indeterminato	163	103	-60	-37
Apprendistato	57	37	-20	-35
Tempo determinato	402	363	-39	-10
Somministrato	114	78	-36	-32
Totale	736	581	-155	-21

(*) al netto del lavoro domestico e del lavoro intermittente.
Fonte: elaborazioni Veneto Lavoro su dati Silv (estrazione 4 gennaio 2010)

La flessione occupazionale ha agito su tutte le qualifiche professionali, ma con un'incidenza diversa. Forte è la penalizzazione per gli operai (-32%), mentre risultano esserci minori ripercussioni negative sulle professioni non qualificate e su quelle qualificate nei servizi (entrambe -15%) per le quali si conta ancora la maggior frequenza di assunzioni: rispettivamente 128mila e 143mila[11]. In un'ottica di genere, si rileva un impatto leggermente più consistente per gli uomini che per le donne a causa delle differenti dinamiche che hanno colpito ambiti produttivi a diversa concentrazione dei due generi. Per quel che concerne l'età, la crisi ha mostrato i suoi risvolti più negativi nei confronti dei giovani per i quali si è registrata una perdita di assunzioni del 25%: dalle 285mila del 2008 alle 213mila del 2009[12]. Le informazioni desumibili dal Silv sulla cittadinanza dei lavoratori che hanno avviato un rapporto di lavoro nel 2009, mettono in luce come la contrazione nel numero di assunzioni abbia toccato con la stessa intensità la componente italiana (-21%) e quella straniera (-20%) del lavoro dipendente[13].

Il ricorso agli ammortizzatori sociali

Gli indicatori occupazionali sono con ogni probabilità destinati a peggiorare ulteriormente nel corso del 2010. Ad oggi, infatti, i livelli occupazionali appaiono sostenuti dalla massiccia concessione di ammortizzatori sociali, soprattutto cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga. Nel corso del 2009, l'utilizzo in Veneto delle ore di cassa integrazione ha raggiunto i valori registrati durante la crisi dell'84, a superare gli 81 milioni di ore concesse: quasi 46 milioni a carico della gestione ordinaria e oltre 35 milioni a carico della gestione straordinaria (Tabella 27). I tassi di variazione si pongono su livelli molto superiori a quelli mediamente registrati a livello nazionale, attestandosi sul +566% per la Cigo e sul +267% per la Cigs. In assenza del numero esatto di lavoratori coinvolti dalla Cig ordinaria e straordinaria, si può ipotizzare per tutti un utilizzo della cassa integrazione a zero ore così da calcolare i cosiddetti "lavoratori equivalenti", pari ad un bacino di 49.168 persone.

11 Fonte: Veneto Lavoro (a cura di) (2010), *2009: l'anno della crisi. Il lavoro tra contrazione della domanda e interventi di sostegno. Anticipazioni del Rapporto 2010*, Regione del Veneto.
12 Fonte: Ibidem.
13 Fonte: Ibidem.

Tabella 27. Numero di ore di cassa integrazione guadagni autorizzate in Italia e Veneto (v.a. e lavoratori equivalenti). Anni 2008 e 2009

	Italia				Veneto			
	2008	2009	Var.% 07-08	Var.% 08-09	2008	2009	Var.% 07-08	Var.% 08-09
			Ordinaria					
Ore autorizzate	113.024.867	576.465.359	+60,0	+410,0	6.891.904	45.873.995	+73,7	+565,6
Lavoratori equivalenti	68.500	349.373			4.177	27.802		
			Straordinaria					
Ore autorizzate	114.638.052	338.122.063	+1,4	+194,9	9.537.754	35.253.383	+28,9	+269,6
Lavoratori equivalenti	69.478	204.922			5.780	21.366		
			Totale					
Ore autorizzate	227.662.919	914.587.422	+23,9	+301,7	16.429.658	81.127.378	+44,6	+393,8
Lavoratori equivalenti	137.978	554.295			9.957	49.168		

Fonte: elaborazioni dati INPS (nuovo archivio INPS marzo 2010[14])

Il ricorso alla cassa integrazione ha interessato tutti i comparti produttivi (Tabella 28). Oltre la metà delle ore risulta autorizzata a favore delle imprese della meccanica, in gran parte (25 milioni) a carico della getsione ordinaria. Per questo tipo di gestione risulta consistente anche il ricorso da parte dell'edilizia, con 5 milioni di ore, del settore moda e del legno. Le autorizzazioni in gestione straordinaria riguardano, oltre alla meccanica che copre il 47% delle ore, anche il settore moda e quello del commercio.

Da maggio dello scorso anno è decollato anche lo strumento della Cig in deroga, volto a proteggere i lavoratori non aventi diritto ad accedere ai tradizionali strumenti di tutela del reddito. Prevista in base all' Accordo Stato – Regioni di febbraio 2009 a tutela dei lavoratori delle piccole imprese e dell'artigianato, la Cig in deroga è stata richiesta in corso d'anno da 6.660 aziende venete, per un totale di circa 28 milioni di ore (dati di fonte Veneto Lavoro). Il numero di lavoratori coinvolti dichiarato dalle aziende alla richiesta di Cig in deroga è stato pari a oltre 39 mila unità.

Il peggioramento della situazione economica si è riflesso anche nella crescita del ricorso allo strumento della mobilità (Tabella 29). Nel 2008 l'incremento delle iscrizioni nelle liste è stato del 32,7%, più accentuato per i licenziamenti individuali (45,6%, ex L. 236/1993, previsti per le imprese fino a 15 addetti), che per quelli collettivi (13,8% ex L. 223/1991). Nel 2009 il ricorso allo strumento della mobilità ha registrato, come la CIG, un forte aumento: +69,7% nel suo complesso, costituito soprattutto di licenziamenti individuali che sono variati del +82,2%, mentre i licenziamenti collettivi del +46,3%.

14 Si specifica la data di aggiornamento dell'archivio dal momento che con il mese di marzo l'INPS ha modificato, anche retroattivamente, i dati sulla cassa integrazione guadagni diffusi attraverso il suo sito web.

Tabella 28. Numero di ore di cassa integrazione guadagni autorizzate in Veneto per tipo di gestione (v.a. e quota %). Anno 2009

Settore	Straordinaria		Ordinaria		Totale	
	V.a.	Quota %	V.a.	Quota %	V.a.	Quota %
Attività economiche connesse con l'agricoltura	169.266	0,5	-	-	169.266	0,2
Estrazione minerali metalliferi e non	-	-	9.035	0,0	9.035	0,0
Legno	1.938.211	5,5	2.853.479	6,2	4.791.690	5,9
Alimentari	135.894	0,4	108.620	0,2	244.514	0,3
Metallurgiche	499.602	1,4	2.373.918	5,2	2.873.520	3,5
Meccaniche	16.500.442	46,8	25.006.014	54,5	41.506.456	51,2
Tessili	2.529.032	7,2	966.760	2,1	3.495.792	4,3
Abbigliamento	3.075.133	8,7	1.758.854	3,8	4.833.987	6,0
Chimica, petrolchimica, gomma e m. plastiche	1.850.085	5,2	2.270.253	4,9	4.120.338	5,1
Pelli, cuoio e calzature	2.108.134	6,0	1.415.188	3,1	3.523.322	4,3
Lavorazione minerali non metalliferi	1.260.816	3,6	1.955.845	4,3	3.216.661	4,0
Carta, stampa ed editoria	452.045	1,3	755.293	1,6	1.207.338	1,5
Installazione impianti per l'edilizia	470.340	1,3	364.440	0,8	834.780	1,0
Energia elettrica, gas e acqua	57.550	0,2	-	-	57.550	0,1
Trasporti e comunicazioni	1.075.319	3,1	418.907	0,9	1.494.226	1,8
Tabacchicoltura	-	-	2.128	0,0	2.128	0,0
Servizi	67.955	0,2	-	-	67.955	0,1
Commercio	2.520.253	7,1	-	-	2.520.253	3,1
Edilizia	149.192	0,4	5.379.383	11,7	5.528.575	6,8
Varie	214.578	0,6	235.878	0,5	450.456	0,6
Altro	179.536	0,5	-	-	179.536	0,2
Totale	35.253.383	100,0	45.873.995	100,0	81.127.378	100,0

Fonte: elaborazioni dati INPS (nuovo archivio INPS marzo 2010)

La rete degli ammortizzatori sociali ha dunque ad oggi contenuto notevolmente l'aumento della disoccupazione. E tuttavia il progressivo esaurirsi, in molte aziende, del periodo di Cig comporta per molti lavoratori il rischio della mobilità o della disoccupazione.

Tabella 29. Flusso di ingressi in mobilità in Veneto per tipo di legge. Anni 2008 e 2009

	2008	2009	Var. % 07-08	Var. % 08-09
Ingressi in mobilità ex l. 223/91	6.870	10.054	+13,8	+46,3
Ingressi in mobilità ex l. 236/93	12.753	23.238	+45,6	+82,2
Totale ingressi in mobilità	19.623	33.292	+32,7	+69,7

Fonte: elaborazioni dati INPS

1.3. Il Veneto nella strategia di Lisbona

Per completare l'analisi del contesto veneto in cui si inseriscono le misure del POR FSE 2007-2013 è necessario dare uno sguardo ad alcuni indicatori socio-economici sia in un'ottica di avanzamento temporale sia in una prospettiva comparata con le altre regioni dell'Obiettivo 2, con l'Italia e con l'Europa. Gli indicatori presi in considerazione sono quelli utilizzati nell'ambito della strategia di Lisbona. Il set di riferimento è quello valido per il periodo 2005-2010, ovverosia quello contenuto negli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008 e 2008-2010. All'interno delle *guidelines* di questi due periodi si fa esplicito riferimento solo agli indicatori occupazionali e alla spesa per innovazione e ricerca, mentre a margine delle linee guida per l'occupazione viene presentato l'elenco degli indicatori aggiunti nel 2003. La cosiddetta "terza fase" della strategia di Lisbona, che va dal 2005 al 2010, si caratterizza infatti per una forte revisione del programma attuato fino a quel momento. In questa fase di rilancio della strategia la valutazione per indicatori-obiettivo viene messa in secondo piano rispetto al periodo precedente e l'attenzione si concentra fondamentalmente sui seguenti quattro indicatori:

- il tasso di occupazione 15-64;
- il tasso di occupazione femminile 15-64;
- il tasso di occupazione 55-64;
- la percentuale di Pil speso per innovazione e ricerca.

La Commissione Europea ha recentemente proposto un documento ufficiale di valutazione della strategia di Lisbona, documento che si va ad affiancare ad una letteratura sul tema già ampia. Da questa pubblicistica emerge in maniera incontrovertibile come nessun obiettivo della strategia di Lisbona sia stato raggiunto. Già nel 2005 gli obiettivi prefissati apparivano difficilmente realizzabili a causa di una crescita economica non in linea con le attese. La recente crisi finanziaria, poi, ha spento definitivamente le residue possibilità di raggiungimento degli obiettivi intraviste da alcuni dopo la lieve ripresa economica avvenuta tra il 2005 e il 2007. I dati presentati nella Tabella 30, rispecchiano appunto questa periodizzazione, ovvero il 2005 come anno di rilancio della strategia, il 2008 quale punto di picco dell'economia europea e infine il 2009, l'anno della crisi.

Per quanto riguarda gli indicatori occupazionali il Veneto non raggiunge nessuno degli obiettivi Europei, anche se nel 2008 il tasso di occupazione 15-64, pari al 66,4%, non appariva poi così distante dall'obiettivo del 70% fissato a livello comunitario. Il dato regionale risultava migliore del complesso delle regioni dell'Obiettivo 2 (64,8%), decisamente più elevato del dato italiano (58,7%) e lievemente superiore anche alla media europea (65,9). Nel 2009 il tasso occupazionale del Veneto ha fatto segnare un deciso arretramento, attestandosi sui livelli del 2005 (64,6%) con una perdita di quasi due punti percentuali.

Anche il tasso di occupazione femminile in Veneto ha raggiunto il suo massimo nel 2008 attestandosi su un valore del 55,5%, dato migliore di quello italiano (47,2%), ma decisamente inferiore rispetto alla media europea (59,1%). Anche in questo frangente la crisi in Veneto è stata particolarmente forte, configurando una flessione di 1,6 punti percentuali. Va sottolineato comunque che dal 2005 al 2009 il livello occupazionale delle donne in Veneto si è costantemente allontanato dalla media europea, anche nel momento in cui risultava in crescita.

Segnali positivi arrivano invece sul fronte dei lavoratori anziani; l'incremento del tasso di occupazione 55-64 è stato intenso e costante, sia a livello nazionale che regionale. La crescita regionale è stata molto più elevata che a livello comunitario: dal 2005 al 2009 il tasso è aumentato di 6,8 punti contro i 3,7 europei. Questa crescita non si è arrestata nemmeno nell'anno della crisi; il continuo innalzamento dell'età media di uscita dal mercato del lavoro è stato sostenuto dall'utilizzo degli ammortizzatori sociali, utilizzati fortemente proprio da questo target di lavoratori. Nonostante questo trend importante, il livello occupazionale di questa fascia d'età rimane ancora molto al di sotto degli standard europei, e particolarmente in Veneto (46,0% per l'Eu27 contro il 35,7% nazionale e il 34,2% regionale).

Tabella 30. Indicatori di avanzamento della strategia di Lisbona 2010 per Veneto, Regioni Cro Ob 2, Italia ed Europa a 27 (2005-2009)

Obiettivi	Veneto			Regioni Cro Ob 2			Italia			Eu27			Target 2010
	2005	2008	2009	2005	2008	2009	2005	2008	2009	2005	2008	2009	
Tasso di occupazione 15-64 (%)	64,6	66,4	64,6[b]	63,1	64,8	63,6[b]	57,5	58,7	57,5[b]	63,5	65,9	64,6	70,0
Tasso di occupazione F 15-64 (%)	53,0	55,5	53,9[b]	52,7	55,0	54,0[b]	45,3	47,2	46,4[b]	56,3	59,1	58,6	60,0
Tasso di occupazione 55-64 (%)	27,4	32,2	34,3[b]	31,2	34,6	36,3[b]	31,4	34,4	35,7[b]	42,3	45,6	46,0	50,0
% del Pil speso per R&S	0,6	0,8[d]	-	1,3	1,4[d]	-	1,1	1,2[c]	-	1,8[e]	1,9[e]	-	3,0
Età media all'abbandono del mercato del lavoro	-	-	-	-	-	-	59,7[c]	60,8[c]	-	61,0[e]	61,4[e]	-	+ 5 anni
% bambini 0-2 assistiti da servizi per l'infanzia (Eurostat)							25,0[c]	27,0[c]	-	-	28,0	-	33,0
% bambini 0-2 assistiti da servizi per l'infanzia	10,7	-	-	14,5	-	-	11,1	-	-				33,0
% bambini 3-5 assistiti da servizi per l'infanzia (Eurostat)							91,0[c]	91,0[c]	-	-	83,0	-	90,0
% bambini 3-5 assistiti da servizi per l'infanzia	93,9[a]	92,3[a]	91,6[a]	93,9[a]	91,4[a]	90,9[a]	94,1[a]	92,0[a]	91,7[a]				90,0
Tasso di abbandono scolastico %	18,4	15,6	17,0	19,4	16,9	16,8	22,0	19,7	19,2	15,8	14,9	-	10,0
% di 22enni che hanno concluso il ciclo di istruzione superiore	77,0	79,8	78,7	75,9	78,3	78,0	73,6	76,5	75,8	57,4	-	-	85,0
% di residenti 25-64 che partecipa a forme di *lifelong learning*	6,0	6,5	6,1	6,1	6,6	6,3	5,8	6,3	6,0	9,8	9,5	-	12,5

I dati del Veneto, delle regioni Cro Ob. 2 e dell'Italia sono tratti dagli Indicatori regionali di sviluppo Istat tranne:
a) Nostra stima su dati Istat e Miur
b) Rcfl Istat
c) Eurostat
d) Dati 2007
I dati dell'Europa a 27 sono di fonte Eurostat tranne:
d) valore stimato da Eurostat

Uno degli indicatori che ha fatto segnare una delle performance maggiormente deludenti è stato quello relativo alla percentuale del Pil speso per innovazione e ricerca. La strategia di Lisbona aveva pesantemente puntato proprio sull'innovazione per migliorare la crescita economica e occupazionale dell'Europa. Tuttavia il target del 3% è stato raggiunto solo da due paesi, e solo sei paesi hanno superato il 2%. L'Italia nel 2008 appare lontanissima da tali obiettivi (1,2%) e ancor di più il Veneto con lo 0,8% appena.

In occasione del nuovo ciclo decennale della strategia di Lisbona, chiamata Europa 2020, è stato proposto un nuovo set di indicatori obiettivo. Quelli relativi ad economia e lavoro sono essenzialmente quattro (Tabella 31) e riguardano:

- il tasso di abbandono scolastico, per il quale viene spostato al 2020 l'obiettivo del 2010;
- l'introduzione di un obiettivo connesso al raggiungimento di una quota di giovani laureati pari al 40%;
- l'obiettivo del 3% del Pil speso per innovazione e ricerca, per il quale viene spostato al 2020 il target inizialmente previsto per il 2010;
- l'inserimento del tasso di occupazione della popolazione in età 20-64, il cui target al 2020 è fissato al 75%.

Seppure in misura leggermente minore rispetto alla strategia di Lisbona per il 2010, anche questi target sembrano essere decisamente ambiziosi, soprattutto alla luce dell'attuale crisi economico-occupazionale. Ciò sia per quanto riguarda il tasso di occupazione, che a livello nazionale si colloca oggi sul 61,7%, sia per quanto riguarda l'incidenza della popolazione laureata (30-34enni) che per l'Italia e il Nordest ad oggi non raggiunge il 20%.

Tabella 31. Indicatori di avanzamento della strategia di Lisbona 2020 per Veneto, Italia ed Europa a 27 (2005-2009)

Obiettivi	Veneto			Italia			Eu27			Target 2020
	2005	2008	2009	2005	2008	2009	2005	2008	2009	
Tasso di abbandono scolastico %[a]	18,4	15,6	17,0	22,0	19,7	19,2	15,8	15,5	-	10,0
% giovani laureati[b]	17,8[c]	19,2[c]	19,5[c]	17,0	19,2	19,0	-	-	32,2	40,0
% del Pil speso per R&S[a]	0,6	0,8[d]	-	1,1	1,2[d]	-	1,8	1,9	-	3,0
Tasso di occupazione 20-64 (%)[b]	65,1[e]	67,3[e]	66,7[e]	61,5	63,0	61,7	68,4	69,3	69,1	75,0

Fonte: i dati Eu27 sono tratti da Eurostat mentre i dati di Veneto e Italia sono tratti da a) Indicatori di sviluppo Istat e b) Rcfl Istat.
Note:
c) Dato Nordest.
d) Dato 2007.
e) Nostra stima su dati Rcfl Istat.

1.4. Indicazioni di sintesi

Fino all'avvento dei primi effetti della crisi, il Veneto presentava un contesto economico in evidente sviluppo. Come nelle altre aree del Paese, a partire dalla fine del 2008 hanno iniziato a manifestarsi i segni di una congiuntura negativa che colpiva tutti gli aspetti dell'economia regionale. Nonostante il tessuto produttivo godesse di una relativa buona salute, i principali indicatori economici sono riusciti ad evidenziare la portata dell'impatto già dal quarto trimestre

2008. Il mercato del lavoro, per sua natura, mostra una reazione differita nel tempo ma non meno importante. L'impatto, tuttavia, risulta ampiamente mitigato dal ricorso massiccio agli ammortizzatori sociali.

A distanza di un anno dal pieno manifestarsi della crisi, si riescono a cogliere i primi timidi segnali di ripresa che per alcuni indicatori si manifestano con un rallentamento nella loro flessione, per altri in una più precisa, seppure ancora limitata, inversione di tendenza. Il quadro complessivo permane tuttavia pesante e ogni previsione in termini di durata e intensità degli effetti sull'occupazione richiede aggiustamenti a breve raggio di tempo.

Al fine di contenere le ricadute in termini di tagli all'occupazione, si è in primo luogo operato potenziando ed estendendo l'integrazione del reddito dei lavoratori tramite gli ammortizzatori sociali. Ed è evidente in questo senso l'esplosione nel numero di ore di cassa integrazione autorizzate. Si è inoltre rafforzato il legame tra le politiche attive e passive del lavoro coniugando, ad esempio, l'utilizzo degli ammortizzatori con interventi di riqualificazione e reimpiego. E' innegabile, tuttavia, che il procrastinarsi della ripresa non potrà essere sostenuto a lungo con l'attuale sistema di ammortizzatori sociali. Non tutti i lavoratori interessati avranno modo di rientrare al lavoro. Dalla gestione delle singole crisi aziendali sarà necessario passare alla gestione della crisi diffusa che richiederà l'integrazione di differenti strumenti di intervento. La strategia dettata dall'accordo quadro del 5 febbraio 2009 appare ancora valida nelle sue linee guida, ma l'evoluzione del quadro occupazionale potrebbe richiedere una serie di aggiustamenti come, ad esempio, spostare il baricentro dell'attenzione dai lavoratori sospesi ai lavoratori in mobilità e in disoccupazione. Si potrebbe dunque andare verso un rimodellamento del sistema, anche a declinazione regionale, tenendo in considerazione i limiti nelle risorse disponibili e quelli insiti nella struttura del vigente sistema nazionale degli ammortizzatori. I principali ostacoli potrebbero infatti sorgere dalla presenza di un quadro normativo parcellizzato e dalle risorse, anche organizzative, insufficienti. Inoltre, alcuni segmenti del mercato del lavoro appaiono più sensibili alla crisi e verso questi andranno senz'altro indirizzate alcune specifiche azioni di sostegno all'occupazione. E' il caso ad esempio dei giovani, che costituiscono la fascia più penalizzata dal calo degli avviamenti oltre che dalla crescente flessibilizzazione delle forme di lavoro. Risulterà utile ripensare la normativa che regola il mercato del lavoro giovanile per favorire il loro ingresso e la loro formazione oltre che per aumentare la loro sicurezza lavorativa. Vie percorribili allo scopo appaiono le modifiche al contratto di apprendistato, la promozione del Patto di prima occupazione e del contratto di inserimento.

Una strategia di accompagnamento all'uscita dalla crisi deve necessariamente passare anche per un potenziamento dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ad esempio rendendo operativi strumenti telematici come la borsa lavoro a supporto dei servizi per l'impiego sia pubblici che privati.

In un periodo di congiuntura negativa, sono senza dubbio da favorire le iniziative miranti ad accrescere il numero di posti di lavoro e in quest'ottica potrebbe risultare vantaggioso accogliere richieste di deroga al patto di stabilità provenienti da Comuni appartenenti ad aree virtuose. Considerando il tessuto produttivo nel suo complesso, va accresciuto il contenuto di valore aggiunto dei prodotti così che la competizione non si giochi solo sul prezzo. In questo senso va incentivata la ricerca e l'introduzione di innovazioni sviluppando le sinergie tra imprese e università. Non vanno infine dimenticate azioni di sostegno al tessuto produttivo da realizzarsi percorrendo strade che prevedano, ad esempio, facilitazioni nell'apertura e nella gestione delle imprese; incentivi all'uso della contrattazione di secondo livello; rafforzamento delle dimensioni d'impresa tramite aggregazioni o accordi di rete; riconversione delle aziende in difficoltà verso produzioni alternative; agevolazioni all'acquisto da parte di altre imprese anche tramite agenzie di scouting; rilancio delle aziende in difficoltà attraverso l'apertura del capitale sociale ai lavoratori.

In chiusura non possono mancare alcune considerazioni in merito al sistema di istruzione e formazione. Tra i punti di forza a livello regionale vi è l'ampia eterogeneità dell'offerta formativa che può adeguatamente rispondere alla crescente domanda di flessibilità da parte del mondo del lavoro. A fronte di un mercato che ritiene insufficiente la disponibilità di qualifiche tecniche, si rileva tuttavia come in regione i giovani continuino a preferire gli istituti tecnici e professionali agli altri tipi di scuole, nonostante la preferenza si stia contraendo nel tempo. Il tasso di

scolarizzazione superiore della popolazione veneta sta aumentando e si riduce il tasso di abbandono, ma si assiste ad un contemporaneo calo delle immatricolazioni universitarie. Sembra quindi che non solo il mondo del lavoro, ma anche gli studenti vadano assumendo sempre più la consapevolezza che le competenze specialistiche non possono essere esclusivamente costruite nell'ambito del sistema educativo e formativo, ma devono essere completate nel contesto lavorativo tramite la formazione *on the job*.

Anche il Piano di azione 'Italia 2020' per l'occupabilità dei giovani si basa sull'integrazione tra apprendimento e lavoro in modo da agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro. Tra le priorità si cita il rilancio del contratto di apprendistato, la rivalutazione del tirocinio e delle esperienze di lavoro durante lo studio e, non da ultimo, la riformulazione del ruolo della formazione universitaria fino ad aprire i dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro.

2. Analisi dell'evoluzione del contesto normativo in materia di istruzione, formazione e mercato del lavoro

La normativa nazionale e regionale in materia di istruzione, formazione e mercato del lavoro ha subito negli ultimi anni una ulteriore evoluzione nella direzione del federalismo, accentuando i caratteri del progressivo riconoscimento di poteri normativi e funzioni amministrative alle Regioni e alle autonomie territoriali.

Il processo, avviato nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V, ha trovato nuovi sviluppi, pur con alcune contraddizioni e talune ambiguità, nel segno del superamento del monopolio statale, verso un sistema federato che riconosca le autonomie funzionali e sociali secondo il principio di sussidiarietà.

Il riconoscimento di potestà legislativa, di tipo esclusivo o concorrente, in capo alle Regioni implica una diversa connotazione del potere normativo dello Stato, legittimato, nelle materie ricomprese nell'articolo 117 della Costituzione, a definire con norme generali esclusivamente i "principi fondamentali" ed i "livelli essenziali delle prestazioni". Tutto ciò può alimentare un elevato potenziale di innovazione, che può assumere aspetti ancora più penetranti alla luce del c.d. "regionalismo differenziato" previsto dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, che riconosce la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117.

2.1. L'evoluzione delle normativa in materia di istruzione

Il quadro normativo in materia di istruzione è in continua evoluzione da almeno un decennio, con trasformazioni sia di tipo istituzionale (autonomia delle istituzioni scolastiche, maggiori poteri alle Regioni e agli enti locali), sia di tipo ordinamentale. I frequenti cambiamenti di indirizzo politico non hanno contribuito alla linearità e coerenza di questo percorso, mettendo a rischio la continuità dei processi e causando ostacoli e ritardi all'avvio dei processi. La complessità del processo riformatore richiede una grande capacità di indirizzo politico ed un forte coordinamento tra i Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, le Regioni e le Province Autonome, le Autonomie Locali, le istituzioni scolastiche e le agenzie formative.

Nello specifico le innovazioni più recenti riguardano in particolare il secondo ciclo di istruzione, con interventi normativi molto significativi.

2.1.1. OBBLIGO DI ISTRUZIONE

Sul tema dell'obbligo di istruzione sono stati realizzati diversi passaggi normativi. Dall'obbligo scolastico (**L.n. 9/99**) e formativo (**L. n. 144/99**), si è passati all'attuale diritto/dovere all'istruzione e formazione (**L. n. 53/2003**) per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18esimo anno di età. La L. n. 296/2006 ha poi introdotto, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, l'obbligo di istruzione decennale, assolto il quale si prosegue nel diritto-dovere all'istruzione e formazione, ulteriormente sancito dall'art. 13 della **L. n. 40/2007**, il quale chiarisce che "il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale".

La **L. n. 133/2008**, rendendo ordinamentali i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale (IeFP), avviati in via sperimentale con l'Accordo Stato-Regioni del 19 giugno 2003, ha sostenuto il processo di costruzione del sistema di istruzione e formazione professionale, favorendo l' integrazione tra scuole e agenzie formative accreditate. Il **D.M. n. 139/2007** (Regolamento dell'obbligo di istruzione) e il Documento tecnico sulle competenze

chiave da raggiungere alla fine dell'obbligo assicura a tutti gli allievi in obbligo di istruzione, compresi coloro che lo assolvono nei percorsi di istruzione e formazione professionale triennali gestiti dalle agenzie accreditate, obiettivi di apprendimento comuni. In questa direzione si sono mosse le Linee Guida del Ministero dell'Istruzione e della Conferenza delle Regioni per l'attuazione dell'obbligo presso le scuole e le agenzie formative, che hanno fornito indicazioni comuni per sostenere le modalità di apprendimento delle competenze chiave per il biennio, valide per tutti i tipi di struttura formativa. Ha segnato un passo importante nella stessa direzione anche il **D.I. del 29 novembre 2007** che ha definito i criteri di qualità a cui devono rispondere le agenzie formative in cui si realizzano i percorsi triennali. Una serie di documenti approvati in sede di Conferenza Unificata hanno introdotto, successivamente all'Accordo del giugno 2003, importanti novità quali la definizione di standard formativi minimi per i percorsi triennali di base e tecnico-professionali (**Accordi Stato-Regioni del 15 gennaio 2004 e del 5 febbraio 2009**) e l'introduzione di dispositivi di certificazione nazionali finali e intermedi e di riconoscimento dei crediti per favorire i passaggi tra i sistemi dell'istruzione e della formazione iniziale (**Accordo Stato-Regioni del 28 ottobre 2004**).

2.1.2. RIORDINO ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE

Tra le novità normative le più rilevanti riguardano l'istruzione secondaria superiore. Il "riordino" dell'istruzione tecnica, dell'istruzione professionale e dei licei comporta l'azzeramento dell'enorme proliferazione di indirizzi sperimentali, progetti assistiti, sperimentazioni, promossi nei lunghi anni di attesa di una riforma complessiva dell'istruzione secondaria di secondo grado.

Per quanto riguarda la riforma degli istituti tecnici e professionali, la ***L n. 40/2007*** e il successivo ***Regolamento 28 maggio 2009*** definiscono un assetto fortemente semplificato. Nell'istruzione tecnica, si passa da 10 settori con 39 indirizzi a 2 macrosettori: l'economico, con due indirizzi (amministrativo, finanza e marketing; turismo) e il tecnologico, con nove indirizzi (meccanica, meccatronica, energia; trasporti e logistica; elettronica e elettrotecnica; informatica e telecomunicazioni; grafica e comunicazione; chimica, materiali, biotecnologie; sistema moda; agraria e agroindustria; costruzioni, ambiente, territorio). Nell'istruzione professionale, si passa da 5 settori con 27 indirizzi a 2 macrosettori:

1. macrosettore servizi, caratterizzato da cinque indirizzi:
    1.1. agricoltura e sviluppo rurale;
    1.2. manutenzione e assistenza tecnica;
    1.3. socio-sanitario;
    1.4. enogastronomia e ospitalità alberghiera;
    1.5. servizi commerciali);
2. Macrosettore produzione artigianale e industriale, monoindirizzo.

La riforma dei licei, introdotta dal ***Regolamento 15 marzo 2010,*** prevede 6 licei : il classico e il linguistico (monoindirizzo); il liceo delle scienze umane, che prevede una sola opzione aggiuntiva (economico-sociale); lo scientifico, che prevede anch'esso una sola opzione aggiuntiva (scientifico-tecnologico); il liceo artistico, in cui confluisce parte dell'istruzione professionale artigiana e che prevede tre indirizzi: arti figurative; architettura, design e ambiente; audiovisivo, multimedia, scenografia; infine, il liceo musicale e coreutico, che prevede due sezioni (quella musicale e quella coreutica).

Quanto all'articolazione interna dei percorsi quinquennali, si prevedono per i licei e gli istituti tecnici due bienni più il quinto anno con l'esame di Stato, mentre gli istituti professionali si strutturano in due bienni - di cui il secondo formato da 1 anno più 1 - e il V anno, al fine di favorire possibili rapporti con l'istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni.

Innovazioni importanti ci sono anche, da un lato, nella strutturazione e fisionomia dei curricola, dall'altro sul terreno del governo e della gestione degli istituti. I modi e i tempi di attuazione del riordino dell'istruzione secondaria superiore decorrono a partire dall'anno scolastico 2010-2011, scadenza assai ravvicinata che porterà le scuole a doversi misurare con nuovi modelli organizzativi, con la revisione dei curricula, la riorganizzazione delle attività di orientamento degli allievi e l'acquisizione di nuove metodologie didattiche.

Le implicazioni del riordino appaiono significative, in particolare per quanto riguarda l'istruzione tecnica e l'istruzione professionale. Il rilancio di una formazione tecnica e tecnologica mira soprattutto a contrastare la tendenza alla "licealizzazione", che secondo le associazioni di impresa aveva determinato squilibri nel mercato del lavoro, promuovendo anche il possibile sviluppo degli istituti tecnici superiori (ITS) come canale terziario non accademico. Resta aperto il problema di definire non solo le specificità del comparto tecnico e professionale rispetto a quello liceale, ma anche degli istituti tecnici rispetto agli istituti professionali.

L'istruzione professionale – che la legge 53 del 2003 attribuiva alla competenza regionale – riacquista lo status di istruzione statale finalizzata a diplomi quinquennali, con ciò perdendo il ciclo triennale di qualificazione professionale. Questo nuovo quadro dovrà tenere conto dell'esigenza di sviluppare una reciproca complementarità tra i percorsi degli istituti professionali e quelli triennali di istruzione e formazione. L'offerta degli istituti professionali e delle agenzie formative dovrà in ogni caso raccordarsi, visto che lo stesso Regolamento attribuisce agli istituti professionali la possibilità di rilasciare qualifiche (al terzo anno) e diplomi (al quarto) in regime di sussidiarietà, sulla base di specifici accordi stipulati dal MIUR e le singole Regioni.

2.1.3. ISTRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE

Le scelte di potenziamento della filiera lunga della formazione tecnica – avviate con l'istituzione degli IFTS alla fine degli anni novanta – segna la volontà di istituire un canale alternativo a quello accademico, finalizzato prioritariamente alla formazione di figure ad alta professionalità tecnica. Un'offerta ampia e qualificata di tecnici, dagli indirizzi della formazione professionale triennale sino ai programmi di ricerca universitari più avanzati, viene vista come una condizione essenziale per la ripresa della competitività italiana, sia nel solco della tradizione vocazionale italiana, sia nell'ottica del confronto con i mercati internazionali.

A questa esigenza si è dapprima risposto mediante l'istituzione degli IFTS, successivamente con l'introduzione dei Poli Formativi per l'IFTS e recentemente con la riorganizzazione dell'intero sistema di formazione tecnica superiore. Il ***DPCM 25 gennaio 2008,*** recante Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la Costituzione degli Istituti Tecnici Superiori, presenta due canali di istruzione e formazione tecnica superiore:

- gli Istituti Tecnici Superiori (ITS);
- i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, riproposti in una veste rinnovata.

Secondo quanto contenuto del DCPM, le tipologie di intervento (ITS e IFTS) dovranno essere comprese e descritte nei piani territoriali adottati ogni triennio dalla Regione. Per quanto riguarda la gestione dei percorsi, le indicazioni nazionali sono piuttosto puntuali: giuridicamente l'ITS si configura come Fondazione di Partecipazione, il cui capofila deve essere un Istituto scolastico ad indirizzo tecnico o professionale; rispetto alla spendibilità e riconoscibilità dei titoli, gli ITS consentono l'acquisizione del diploma; l'accesso al momento è consentito solo a coloro che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria superiore.

Altri aspetti sono ancora tutti da chiarire, in particolare l'identificazione dei criteri necessari per la costituzione della rete dei *provider* e le modalità di coinvolgimento degli enti locali e delle parti sociali.

2.1.4. LA RIFORMA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Il sistema universitario è stato interessato negli ultimi anni da consistenti processi di trasformazione e rinnovamento. L'Italia è tra i 29 Paesi che nel 1999 aderirono al cosiddetto Processo di Bologna, finalizzato alla costituzione, entro il 2010, di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore (European Higher Education Area – EHEA). Dal 1999 ad oggi i paesi partecipanti sono passati da 29 a 46 e sono stati compiuti progressi importanti nel perseguimento degli obiettivi prioritari:

- la strutturazione dei percorsi formativi universitari su tre cicli o livelli (laurea – I livello; laurea specialistica – II livello; dottorato di ricerca – III livello)
- l'incentivazione e la garanzia della qualità dell'istruzione superiore;
- il reciproco riconoscimento delle qualifiche, dei titoli e dei periodi di studio.

Le iniziative sinora effettuate, relative anche all'introduzione dei crediti formativi, all'armonizzazione delle attività formative in specifici ambiti disciplinari, all'incentivazione della mobilità, hanno condotto ad una maggiore comparabilità e compatibilità tra i sistemi di istruzione superiore dei vari Paesi. In questo contesto l'Italia ha avviato le riforme strutturali più radicali, attraverso un processo d'innovazione scandito da molteplici provvedimenti normativi.

Una prima fase rilevante del processo di Riforma universitaria è stata sancita dal D.M. n. 509/99 "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei" che ha portato con sé un radicale rinnovamento della didattica universitaria, muovendo da principi quali autonomia, flessibilità e riconoscimento dei crediti formativi. Il decreto ha condotto infatti alla completa modifica del vecchio ordinamento degli studi: i percorsi quadriennali e quinquennali vigenti fino all'inizio dell'anno 2000 hanno lasciato progressivamente il posto ai corsi di laurea di durata triennale (di I livello) e alle lauree specialistiche, di durata biennale (di II livello), secondo il modello conosciuto come 3+2. Vengono inoltre introdotte le cosiddette "classi di laurea", nonché un sistema di crediti formativi universitari (CFU). Sono note le motivazioni che hanno condotto all'avvio del processo di riforma, soprattutto l'esigenza di disporre di una laurea 'intermedia', che in qualche modo riducesse l'enorme numero di abbandoni e fuoricorso, nonché il bisogno di creare un legame meno debole con il mondo del lavoro. Come rilevano molti esponenti del mondo accademico, se da un lato la nostra università aveva una mole di iscritti tipica di un'università di massa, di fatto continuava a mantenere, in molte discipline soprattutto di tipo scientifico, gli standard di una università d'élite.

Un primo bilancio porta a rilevare luci e ombre nell'attuazione della riforma, anche in considerazione ed in connessione con il recente avvio di una seconda fase riformatrice. In merito all'architettura didattica, se la riforma dei cicli ha effettivamente creato livelli e titoli intermedi e integrati, ha anche portato con sé, soprattutto a livello di laurea triennale, un'ingente proliferazione e frammentazione della proposta didattica, caratterizzata da un gran numero di insegnamenti e numerosi corsi di studio con ridotto numero di immatricolati.

Tra i provvedimenti avviati nella seconda fase del processo di Riforma, quello più incisivo è il DM n. 270/2004 "Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica del 3 novembre 1999, n. 509", varato a soli 5 anni dal precedente. Il provvedimento introduce molti correttivi all'impianto originario, frutto delle esperienze dei primi anni di attuazione. Uno dei cambiamenti forse più significativi riguarda l'aver 'svincolato' il corso di laurea magistrale da quello di laurea di base, tanto che tale "riforma della riforma" è anche nota come quella del "3 e 2". Allo stato attuale è tuttavia estremamente difficile tentare un bilancio dell'applicazione delle novità introdotte dal DM 270/2004, in ragione della sua troppo recente introduzione.

Il cammino nazionale delle innovazioni in campo universitario non si è, tuttavia, fermato al DM 270/2004, bensì si è arricchito di ulteriori e successivi provvedimenti volti a dare attuazione o a meglio circostanziare sul piano operativo alcuni punti fondamentali. Il D.L. 180/2008, convertito poi nella Legge n.1/2009 recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione

del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", contiene disposizioni finalizzate a:

- favorire il reclutamento di giovani ricercatori nelle Università;
- incentivare con una quota significativa del finanziamento statale gli Atenei che, sulla base di parametri oggettivi di valutazione, favoriscano la ricerca e il merito;
- stabilire criteri oggettivi e trasparenti per la valutazione dei docenti e dei ricercatori universitari e per la formazione delle Commissioni di valutazione;
- stanziare nuove risorse per realizzare residenze universitarie e consentire a tutti gli studenti meritevoli aventi diritto di usufruire delle borse di studio;
- incidere in generale e ai vari livelli sulla qualità degli Atenei e degli Enti di Ricerca.

Alla luce degli esiti della riforma avviata e in adempimento ad alcuni provvedimenti previsti da norme esistenti, tra cui la succitata Legge n.1/2009, a luglio 2009 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha presentato il cosiddetto "Pacchetto Università", varato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 luglio. Tra le misure previste si segnala la modifica dei criteri di ripartizione del fondo nazionale, nuove regole per la composizione delle commisioni di concorso, l'avvio effettivo dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e l'annunciata riduzione del numero dei corsi di studio.

2.1.5. RIORDINO DELL'ISTRUZIONE DEGLI ADULTI

Nell'ambito del sistema e delle politiche nazionali per l'educazione degli adulti (EDA) è in atto una profonda riforma che ha recentemente portato all'approvazione in prima lettura, da parte del Consiglio dei Ministri, dello schema di regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo - didattico dei Centri di Istruzione per gli adulti ivi compresi i corsi serali, ai sensi del DL. n. 112/2008, convertito nella L. n. 133/2008. Secondo il regolamento, i Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti e i corsi serali per il conseguimento dei titoli di studio della scuola secondaria superiore, attualmente in funzione, saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una nuova tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale e dotata di un proprio organico distinto) che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010-2011 un'offerta formativa finalizzata esclusivamente al conseguimento dei titoli di studio e di certificazioni riferite al primo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e, nell'ambito dei licei, dei soli licei artistici. L'offerta formativa sarà strutturata in percorsi di istruzione di I e II livello di apprendimento:

1. I livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione e della certificazione riguardante il conseguimento dei saperi e delle competenze relative all'obbligo di istruzione. In questo ambito vengono ricondotti anche i corsi di alfabetizzazione in lingua italiana destinati agli adulti stranieri;
2. II livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento dei diplomi di istruzione tecnica, professionale, artistica.

L'innovazione riguarda, oltre che l'offerta dei nuovi Centri, anche la tipologia degli utenti: si potranno iscrivere gli adulti, anche stranieri, che non abbiano assolto l'obbligo di istruzione o che non siano in possesso di titoli di istruzione secondaria superiore. Saranno ammessi anche coloro che abbiano compiuto il 16° anno di età e che non siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo dell'istruzione o che non abbiano assolto l'obbligo. Nella fase di messa a regime si assisterà a una situazione molto differenziata nelle diverse realtà territoriali dal momento che, secondo le scelte della programmazione regionale, in alcune regioni continueranno ad operare CTP e corsi serali, mentre in altre saranno istituiti i Centri Provinciali per l'Istruzione degli adulti, peraltro già programmati in diverse regioni in base ai piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

2.2. L'evoluzione della normativa per la formazione dei lavoratori

L'attuale stato di crisi occupazionale ha assorbito gran parte dell'attenzione sulla necessità di coniugare politiche passive (sostegni al reddito) e politiche attive (azioni di orientamento, formazione, ricollocazione). Tutto ciò pone in secondo piano i disegni più ampi di miglioramento e integrazione complessiva del sistema di formazione continua, o, nel migliore dei casi, induce a collocare ciò in un quadro "emergenziale". Il dato rappresenta una potenziale criticità, dal momento che la bassa incidenza degli investimenti pubblici e privati nella formazione degli occupati ha prodotto una situazione di debolezza strutturale del nostro Paese in questo settore. Il tasso di crescita della partecipazione formativa da parte degli occupati è ancora largamente insufficiente rispetto agli obiettivi ambiziosi decisi a Lisbona e il gap rimane considerevole rispetto al valore di *benchmark* del 12,5% da raggiungere entro il 2010.

Dal punto di vista delle strategie generali si ricorda che nel maggio 2009 è stato presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge "Delega al Governo per il riconoscimento e la disciplina del diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione". I decreti delegati dovranno, in particolare, riordinare, estendere e armonizzare i permessi riconosciuti ai lavoratori per l'esercizio del diritto allo studio; promuovere scambi di esperienze tra istituzioni formative e luoghi di lavoro; coordinare le banche dati esistenti al fine di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; prevedere che l'erogazione di trattamenti di sostegno al reddito siano condizionati alla partecipazione a programmi formativi coerenti con le esigenze dei processi produttivi; facilitare i percorsi formativi e l'occupabilità dei lavoratori; promuovere il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e delle donne uscite dal mercato del lavoro.

Concretamente le attività rilevanti dell'ultimo anno consistono essenzialmente in un insieme di misure, finalizzate ad intervenire sugli effetti determinati dalla crisi sull'occupazione. Com'è noto, per contrastare la perdita di posti di lavoro e salvaguardare il capitale umano favorendo in caso di licenziamento la sua ricollocazione, sono stati adottati dei provvedimenti a diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale.

Sul versante comunitario l'Unione europea ha deciso di assicurare nel biennio 2009-2010 la disponibilità di circa 19 miliardi di euro dei finanziamenti programmati dal Fondo sociale europeo per il mantenimento del posto di lavoro o per trovare una nuova occupazione tramite programmi di riqualificazione professionale, promuovendo l'imprenditorialità e migliorando i servizi di collocamento.

Sul versante nazionale, l'***art. 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (cosiddetto "anticrisi"), convertito con la legge 2/2009 e modificato dalla legge 33/09*** ha ampliato il sistema degli ammortizzatori in deroga, prevedendo l'erogazione di un insieme integrato di misure di politica attiva e passiva per sostenere l'occupabilità e l'occupazione dei lavoratori in esubero.

Nell'***Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009*** si specificano le tipologie delle misure di politica attiva: durante il periodo di sospensione i lavoratori sono impegnati in percorsi di riqualificazione/aggiornamento delle competenze in linea con i fabbisogni professionali del contesto aziendale di provenienza, mentre per i lavoratori espulsi le attività formative sono orientate ad individuare percorsi per la riallocazione professionale. All'interno dell'Accordo è stata prevista anche la modifica della precedente ripartizione dei fondi FAS concernente il finanziamento delle misure di sostegno al reddito e delle competenze del capitale umano. In quella sede le parti hanno fatto convergere le politiche anticrisi statali con quelle regionali, decidendo di destinare un contributo nazionale (pari a 5.350 milioni di euro) prevalentemente agli interventi per il sostegno al reddito, mentre il contributo da parte delle Regioni e delle Province autonome (pari a 2.202,9 milioni di euro) è destinato alle azioni combinate di politica attiva, in particolare gli interventi formativi. Già in precedenza, con il decreto "anticrisi", il Governo aveva deciso di dirottare una parte delle risorse FAS verso il Fondo per l'occupazione e la formazione, stabilendo (art. 18 comma 2) che le risorse assegnate fossero destinate all'implementazione di attività formative per l'apprendistato, realizzate in seguito a convenzioni sottoscritte con università e scuole pubbliche.

Con il ***Decreto Interministeriale del 18 maggio 2009,*** emanato dal Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia, è stata data attuazione all'***art. 19 del d.l. 185/2008***. Il decreto indica, oltre all'ammontare e alla ripartizione delle risorse finanziarie, i criteri per l'applicazione delle misure anticrisi, definendo, tra l'altro, le linee guida per l'intervento integrativo degli Enti bilaterali. Queste ultime stabiliscono che i trattamenti di sostegno del reddito di cui all'art. 19, comma 1, del d.l. 185/08, possono essere concessi in presenza di un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento della indennità stessa a carico degli Enti bilaterali, ovvero, per l'anno 2009, a carico dei Fondi Interprofessionali. Nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo, i lavoratori accedono direttamente agli ammortizzatori in deroga.

Da ultimo il ***D.L. n. 78/2009, convertito nella L. n. 102/2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini)***, prevede una sorta di "pacchetto del welfare" contenente una serie di incentivi inerenti il lavoro, che vanno dal rientro anticipato in azienda previsto per i lavoratori cassaintegrati, al bonus per incentivare i beneficiari di assegni per il sostegno al reddito ad intraprendere attività autonome. Tra le previsioni della manovra, anche la scelta di colmare il periodo di inattività con percorsi di formazione professionale finalizzati a conservare e a valorizzare il capitale umano rimasto senza lavoro in seguito a crisi aziendale. Seppure in via sperimentale, infatti, nel biennio 2009-2010 i lavoratori in cassa integrazione guadagni potranno essere impiegati dall'impresa di appartenenza in progetti di formazione o riqualificazione e/o in attività produttive connesse all'apprendimento: partecipando a queste attività i lavoratori percepiranno, a titolo retributivo, la differenza tra il trattamento economico previsto dalla cassa integrazione e la retribuzione. Lo stesso articolo prevede incentivi a favore delle imprese promotrici di progetti di formazione indirizzati ai dipendenti in cassa integrazione.

Sono incentrate sulla formazione dei lavoratori anche le misure anticrisi varate dalla Regione Veneto. Sulla base dell'***Accordo Quadro del 5 febbraio 2009***, sottoscritto con le parti sociali, con ***DGR n. 1556 del 26 maggio 2009***, mettendo a sistema i vari strumenti e le varie azioni, si è posto in essere un intervento strategico con l'obiettivo di intervenire sui fattori di crisi in due direzioni:

a. verso i lavoratori coinvolti nei processi di crisi, integrando il sostegno al reddito con misure di politica attiva che ne rafforzino l'occupabilità;

b. verso le imprese, per sostenerne l'innovazione, la riconversione e la ristrutturazione.

Per realizzare questa strategia, per la quale sono state messe in campo risorse regionali, nazionali e del Fondo sociale europeo (FSE), sono state implementate quattro linee di intervento:

1. interventi di politica attiva per il reinserimento e la riqualificazione dei lavoratori beneficiari degli ammortizzatori in deroga;

2. interventi di inserimento/reinserimento al lavoro per i soggetti privi di ammortizzatori sociali;

3. piani integrati a supporto delle imprese venete;

4. progetti ministeriali (Pari e Arco).

Un'ulteriore azione mirata a fornire strumenti di contrasto alla crisi si deve alla Direttiva approvata con ***DGR n. 1258 del 05.05.2009***, grazie alla quale si è esteso il dispositivo del voucher, fin qui operante per i lavoratori occupati, anche ai lavoratori sospesi dal lavoro, in Cigo o Cigs, in mobilità ed ai soggetti disoccupati privi di qualsiasi forma di sostegno al reddito che abbiano compiuto il 40° anno di età.

Le disposizioni legislative attivate imprimono un cambio di "destinazione d'uso" alla formazione continua, intesa non solo come strumento delle imprese per aggiornare e sviluppare le competenze professionali del proprio personale, assicurando per questa via la competitività aziendale e l'occupabilità, ma anche come strumento di intervento integrativo del sistema degli ammortizzatori sociali.

L'intervento assume al momento connotati congiunturali, ma potrebbe prefigurare per il futuro mutamenti di fondo e di carattere strutturale. L'impianto normativo introdotto per fronteggiare la

fase economica recessiva può rappresentare, infatti, l'esempio di un mix di politiche in cui la formazione detenga un ruolo centrale anche rispetto alla tutela ed alla protezione del lavoratore. Per tali motivi, si punta a rafforzare l'investimento delle imprese in formazione attraverso adeguate politiche di sostegno e di incentivazione, non solo di tipo economico e/o fiscale, ma anche di tipo organizzativo, sviluppando un'ampia offerta pubblica di servizi consulenziali di supporto alle scelte aziendali e individuali.

A normativa vigente l'aspetto di maggiore criticità riguarda la partecipazione finanziaria degli Enti bilaterali e dei Fondi Paritetici Interprofessionali, soprattutto in relazione al sostegno al reddito. Rispetto ai Fondi, la normativa allarga il ventaglio delle loro possibilità operative ("anche in deroga alle norme vigenti"), ma non pone obblighi cogenti (se non in eventuale sostituzione degli Enti bilaterali). La ***L.R. n. 3/2009 "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro"*** introduce all'articolo 47 la possibilità di realizzare un forte raccordo tra le azioni di formazione continua previste dalla programmazione regionale e le attività dei fondi interprofessionali. Per ciò che concerne gli Enti Bilaterali la loro presenza sul territorio e molto variegata e ancora insufficienti le risorse finanziarie di cui dispongono. In Veneto la presenza di un Ente Bilaterale regionale molto strutturato e di lunga tradizione, come quello dell'artigianato (EBAV), stimola buone pratiche che potranno essere di grande utilità in prospettiva futura.

2.3. L'evoluzione normativa dell'apprendistato

La revisione della disciplina dell'apprendistato rappresenta uno fra gli obiettivi dell'agenda governativa: nel ***Libro Verde del luglio 2008*** il Governo esprime un giudizio negativo sul sistema di formazione per l'apprendistato, aprendo all'ipotesi di "riscoprire la vocazione formativa dell'impresa" come alternativa possibile e meno costosa al sistema pubblico.

Sulla base di tali prospettive, con il ***D.L. n. 112/ 2008***, ***convertito in legge n. 133/08***, era stata modificata la precedente disciplina dell'apprendistato professionalizzante. Infatti, accanto alla abolizione della previsione di durata minima del contratto di due anni, finalizzata a promuovere un utilizzo dell'apprendistato anche per esigenze aziendali di breve durata o per quelle che spesso implicano il ricorso a contratti stagionali, l'innovazione di più ampio respiro consisteva nell'istituzione di un canale di formazione per l'apprendistato alternativo a quello regolamentato e gestito dalle Regioni. Nell'ambito di tale secondo canale i contratti collettivi stipulati a qualunque livello possono definire integralmente la disciplina della formazione in apprendistato.

Il provvedimento, pur lasciando piena autonomia alle parti, sembra indicare quale soggetto "ordinatore" del nuovo canale di apprendistato gli enti bilaterali; anche in questo caso il riferimento si colloca in una strategia più ampia, che mira al potenziamento del ruolo degli enti bilaterali quali attori del mercato del lavoro locale, in grado di offrire una molteplicità di servizi a supporto delle imprese e dei lavoratori, in particolare quelli di formazione e di sostegno al reddito.

L'attribuzione alla singola impresa della facoltà di decidere autonomamente se rivolgersi al canale della formazione regolata dalle Regioni oppure realizzare interamente all'interno la formazione aziendale all'ombra di una regolamentazione definita dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali, è evidentemente finalizzata a produrre una situazione di concorrenzialità fra i due sistemi: quello pubblico e quello privato bilaterale. Da questa possibilità ci si attende certamente una crescita della quantità e qualità della formazione erogata agli apprendisti. Tuttavia, almeno nel primo anno di operatività della nuova norma, si segnalano pochi accordi collettivi in tal senso. Le parti, anche in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale sul ricorso contro la norma in questione proposto da alcune Regioni, al momento sono rimaste piuttosto ancorate al modello regionalistico.

La ***L.R. n. 3/2009 "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro,*** contiene agli articoli 42-46 disposizioni in materia di apprendistato, in virtù delle quali dovranno essere emanati provvedimenti attuativi volti a definire i profili formativi, il modello di piano formativo individuale quale parte integrante del contratto di lavoro, i criteri per il riconoscimento della

capacità formativa dell'impresa. La legge regionale, inoltre, provvede a definire giuridicamente il concetto di *formazione formale***.** Le disposizioni rinviano ad uno specifico provvedimento - da adottarsi di intesa con il Ministero del lavoro e con il Miur e previo parere della Commissione regionale di concertazione tra le parti sociali (CRCPS) – per la definizione dei profili formativi del "contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione". Parimenti, d'intesa con la CRCPS, andranno definiti i profili formativi dell' "apprendistato professionalizzante", con un vincolo di 120 ore all'anno di formazione formale, interna o esterna all'azienda. Ancora in accordo con le parti sociali, con le università e con le altre istituzioni formative, andranno disciplinati i profili formativi e la durata dell' "apprendistato per l'acquisizione di un diploma e per percorsi di alta formazione".

Nel frattempo, il diffondersi della crisi economica e il prevedibile impatto sul mercato del lavoro ha spinto ad assumere provvedimenti di ampliamento delle tutele anche nei confronti degli apprendisti. Il ***D.L. n. 185/08, convertito nella legge n. 2/2009,*** ha ampliato agli apprendisti, seppur in via sperimentale per il triennio 2009-11, la possibilità di usufruire degli ammortizzatori in deroga. Tale possibilità, dapprima legata necessariamente alla previsione di un contributo obbligatorio da parte degli enti bilaterali, è stata poi da questo slegata.

2.4. Evoluzione del quadro normativo in materia di occupazione e mercato del lavoro

La produzione normativa in tema di lavoro registra una prevalenza di provvedimenti dettati dall'urgenza di misure di contrasto agli effetti prodotti dalla crisi economico-finanziaria internazionale. Tuttavia si è sviluppata parallelamente una normale attività regolamentativa, non direttamente scandita dalla crisi recessiva, che ha interessato aspetti del mercato del lavoro di indubbio rilievo.

In tema di tipologie contrattuali, meritano innanzi tutto brevi note alcuni profili della disciplina del lavoro a tempo determinato e del lavoro accessorio di tipo occasionale.

Riguardo al primo istituto si registra una ***sentenza della Corte Costituzionale*** (n***. 214 del 14 luglio 2009***) che ha contribuito a fare chiarezza sul regime sanzionatorio nel caso di violazione della disciplina prevista dal ***D.Lgs. n. 368/2001***.

Con riguardo al lavoro accessorio (***art. 70, d.lgs. n. 276/2003***), occorre segnalare che il suo ambito di applicazione, a seguito dell'entrata in vigore di recenti provvedimenti normativi (***art. 22, del citato D.L. n. 185/2008***, e successive modificazioni e integrazioni) è stato ampliato in modo significativo. Nel richiamare i tratti distintivi di tale tipologia contrattuale, di natura autonoma, va ricordato che essa è stata regolamentata per attribuire dignità giuridica ad una serie di prestazioni di lavoro rese per soddisfare esigenze occasionali a carattere saltuario, con l'obiettivo di far emergere attività sinora sommerse o irregolari, garantendo in tal modo ai soggetti interessati copertura assicurativa e previdenziale. Lo strumento risulta caratterizzato soprattutto dalle particolari modalità di scambio tra remunerazione e prestazione di lavoro. Il pagamento delle attività di lavoro accessorio avviene infatti attraverso la consegna dei cosiddetti voucher (buoni lavoro) aventi un valore pari a 10 € ciascuno, che garantiscono, oltre alla retribuzione (non superiore, con riferimento al medesimo committente, a 5 mila € nel corso di un anno solare, salvo che per i fruitori di interventi di sostegno al reddito), anche la copertura previdenziale presso l'INPS e quella assicurativa presso l'Inail. L'importo monetizzato con i voucher, inoltre, non è assoggettabile a prelievo fiscale, né la sua erogazione assume incidenza rispetto alle dinamiche dello stato di inoccupazione o disoccupazione del lavoratore interessato; allo stesso tempo, lo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio non determina il riconoscimento di diritti alla fruizione di indennità di malattia, di maternità, di disoccupazione, né, tanto meno, ad assegni per il nucleo familiare.

Con le ***leggi n. 133/2008 e n. 33 del 9 aprile 2009*** è stata ampliata la platea dei prestatori potenzialmente coinvolti dal ricorso alla medesima tipologia contrattuale e, soprattutto, è stata eliminata ogni limitazione settoriale per le prestazioni rese durante i periodi di vacanze da giovani studenti che non abbiano compiuto 25 anni. Con la ***legge n. 102/2009***, infine, anche le

Pubbliche Amministrazioni, a prescindere dall'utilizzo di contratti di appalto, potranno fare ricorso, tra le diverse forme di lavoro flessibile, al contratto di lavoro accessorio nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà.

Un'altra tipologia contrattuale, rilevante soprattutto per favorire l'occupazione femminile, è il contratto di inserimento. Con il ***D.M. 29 dicembre 2008*** sono state individuate le aree del territorio nazionale in cui l'assunzione di lavoratrici con tale contratto di lavoro legittima, in favore delle aziende, il riconoscimento di sgravi contributivi superiori all'aliquota generalizzata del 25%. Infine, appare particolarmente sensibile il tema legato agli interventi di modifica e correzione del ***Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*** (***DLgs. n. 81/2008***). Il provvedimento, infatti, ha costituito oggetto di intenso esame in sede di commissioni parlamentari, di Conferenza Stato-Regioni, nonché di confronto con le parti sociali ai fini della individuazione delle linee di un intervento mirato di correzione, finalmente perfezionato a seguito dell'emanazione del ***D.Lgs. n. 106/2009***.

2.5. Innovazioni in materia di contrattazione collettiva

Un cenno meritano le novità introdotte in materia di contrattazione collettiva, derivanti del confronto, e dal successivo accordo, fra le parti sociali in vista della riforma degli assetti della contrattazione collettiva. Detto confronto si è concluso con la stipula dell'***Accordo-Quadro del 22 gennaio 2009*** e della successiva intesa attuativa l'***Accordo Interconfederale del 15 aprile 2009,*** applicabile sia al settore privato che a quello pubblico.

Con il primo accordo quadro viene confermata la struttura degli assetti contrattuali, incentrata sulla contrattazione collettiva nazionale e sulla contrattazione aziendale o territoriale, come sede di attuazione ed integrazione delle scelte formulate nella prima. La contrattazione di secondo livello ha la funzione di regolamentare "*materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già negoziati in altri livelli di contrattazione, secondo il principio del* ne bis in idem". Questo, tuttavia, senza trascurare l'obiettivo di incentivare la contrattazione decentrata ai fini della promozione della produttività delle aziende e, con essa, dell'incremento delle retribuzioni.

Tale obiettivo, peraltro, è stato ampiamente supportato dal legislatore, come dimostrano i diversi provvedimenti normativi per la decontribuzione e detassazione di parte della retribuzione variabile definita proprio al secondo livello di contrattazione (***art. 1, comma 67, L. n. 247/2007 e D.M. . 7 maggio 2008 – art. 2, D.L. n. 93/2008, convertito con L. n. 126/2008)***. Tale provvedimento è stato confermato, con modifiche, per il 2009 (***art. 5, D.L. n. 185/2008, convertito con L. n. 2/2009***).

In ordine ai contenuti dei citati accordi, quadro ed interconfederale, occorre in sintesi evidenziare come la durata dei contratti collettivi, di entrambi i livelli, sia stata fissata su base triennale; sono state inoltre introdotte nuove modalità (specie in termini di modifiche dei tempi di presentazione delle piattaforme contrattuali e di clausole di raffreddamento) per contrastare l'eccessivo prolungamento delle trattative per i rinnovi contrattuali.

Nell'accordo interconfederale dell'aprile 2009, allo scopo di ridimensionare il rischio che l'assenza di una diffusa contrattazione decentrata possa comportare significativi svantaggi economici a danno dei lavoratori, è stato previsto che, nelle realtà prive di contrattazione aziendale, potranno essere adottati "*elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura ed alle condizioni concordate nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva*", da erogare concretamente al termine della vigenza di ciascun CCNL. Infine, per contrastare il lento depauperamento delle retribuzioni, registrato dal 2000 in poi, soprattutto a causa del condizionamento della loro evoluzione all'inflazione programmata, nell'accordo interconfederale dell'aprile 2009 è stato assunto a riferimento l'indice previsionale denominato IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla componente del costo dell'energia importata, che dovrà

essere costantemente calcolato da un ente terzo ed indipendente, quale l'ISAE. Tale nuovo indice, sostitutivo dell'inflazione programmata fissata nei documenti di programmazione economico-finanziaria, dovrebbe permettere, secondo le parti firmatarie, di garantire ai lavoratori incrementi retributivi maggiori di quelli sinora riconosciuti in loro favore.

La sperimentazione avviata con l'accordo interconfederale avrà vigore fino al 15 aprile 2013 e sarà interessante verificare come le parti sociali, dopo la divisione del fronte sindacale, come si avvieranno alle trattative per il rinnovo dei contratti in scadenza o già scaduti. Parimenti, secondo quanto concordato in entrambe le intese del 2009, le parti sociali proveranno a definire quanto prima, in sede interconfederale, norme e criteri in materia di calcolo della rappresentanza sindacale in sede di contrattazione collettiva. La questione è di indubbia rilevanza e un eventuale accordo colmerebbe una lacuna davvero rilevante del nostro sistema di relazioni industriali.

2.6. Evoluzione normativa in materia di ammortizzatori sociali

La materia dei cd. ammortizzatori sociali ha ricevuto preponderante attenzione in questi anni. Allo stato, l'intervento legislativo nazionale si è focalizzato su misure dirette a proteggere lavoratori ed imprese dagli effetti della crisi. Il riferimento è al decreto anticrisi ***(D.L. n. 185/2008, convertito nella L. n. 2/2009),*** il cui fulcro è costituito dal potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito, in particolare in caso di sospensione dei rapporti di lavoro, collegati a crisi aziendali o occupazionali.

Nello specifico si riportano in sintesi le principali innovazioni presentate dal provvedimento, che riguardano sostanzialmente:

1. l'introduzione di nuove misure di sostegno al reddito rivolte ai settori non coperti dalla Cassa Integrazione Guadagni, nonché ad alcune tipologie di lavoratori atipici precedentemente esclusi (lavoratori interinali, apprendisti e collaboratori coordinati e continuativi),
2. interventi relativi alle modalità di finanziamento dello stesso sistema,
3. la conferma e il rinnovo della disciplina dei cd. ammortizzatori sociali in deroga.

Quanto al primo aspetto, sono stati disciplinati tre innovativi istituti di tutela del reddito, la cui disciplina di dettaglio è stata fissata in un successivo decreto ***(D.M. 19-5-2009 n. 46441):***

a) estensione dell'indennità ordinaria di disoccupazione, sia con requisiti normali sia con requisiti ridotti, per una durata non superiore alle 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali non coperti dalla cassa integrazione;

b) un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali e per una durata non superiore alle 90 giornate a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento;

c) un trattamento sperimentale, liquidato *una tantum* in caso di fine lavori, e pari al 10 % (20% per il 2009) del reddito percepito l'anno precedente, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata INPS.

In sintesi i provvedimenti - in particolare attraverso le misure riportate nei punti a) e b) – hanno realizzato da un lato l'introduzione di una speciale forma di Cassa Integrazione Guadagni estesa a tutti i settori e finanziata non da un'assicurazione generale di carattere obbligatorio ma attraverso la fiscalità generale; dall'altro hanno condotto ad attuare due ulteriori canali alternativi di finanziamento e gestione, affidati rispettivamente: agli Enti Bilaterali costituiti dalle parti

sociali; alle risorse messe a disposizione dalle Regioni attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE), in un ottica di *workfare*.

All'interno del quadro normativo vigente a livello nazionale, gli accordi stipulati a livello regionale hanno definito un "sistema di ammortizzatori sociali" per molti versi originale. Gli interventi a sostegno del reddito riguardano da un lato i *lavoratori sospesi o impiegati ad orario ridotto,* dall'altro i *lavoratori licenziati o cessati.*

2.6.1. LE INTEGRAZIONI SALARIALI: IN PARTICOLARE LA CASSA INTEGRAZIONE IN DEROGA

Nel complesso sistema previdenziale italiano, l'istituto delle "integrazioni salariali" ha la funzione di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi in dipendenza di eventi espressamente previsti dalla legge; al contempo funge da strumento volto a sollevare le imprese in situazione di difficoltà produttiva dai costi derivanti dal mantenimento di manodopera temporaneamente non utilizzabile.

Gli interventi previsti dalla legislazione nazionale si distinguono in "ordinario" (Cigo) e "straordinario" (Cigs): il primo di durata più breve è volto a fronteggiare temporanee crisi di mercato o altri eventi imprevedibili; il secondo, di durata più lunga, è attivabile in caso di crisi strutturali che richiedono processi di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione. Gli istituti riguardano prevalentemente i settori industriali (normative speciali sono previste per il settore edile e per il settore agricolo) e nel caso della Cigs solo le aziende con più di 15 dipendenti. Si caratterizzano pertanto per una logica categoriale, frammentata per dimensione d'impresa, settore, contratto di lavoro.

A partire dal 2004 è stata introdotta la possibilità di utilizzare *in deroga* gli ammortizzatori sociali, estendendoli oltre gli ambiti di applicazione previsti in via ordinaria, sulla base di accordi territoriali, recepiti in sede governativa, che attestino la sussistenza di una crisi occupazionale. La base giuridica, invero molto fragile, è costituita da una norma che parla genericamente di "ammortizzatori in deroga", da vari anni riproposta con alcune varianti. L'ultima formula *(co. 36 dell'art. 2 della* Legge 22 dicembre 2008, n. 203*,* come modificato dall'art. 7 ter della legge 33/2009) così recita: "*In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e nel limite complessivo di spesa di 600 milioni di euro per l'anno 2009 a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, di seguito denominato "Fondo per l'occupazione" il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla vigente normativa, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali*".

Ci troviamo di fronte ad un istituto nuovo, che sta subendo un processo di trasformazione, caratterizzato da un lato dalla crescente dilatazione dell'area di applicazione, dall'altro dalla progressiva articolazione della gestione che, dopo una fase di centralizzazione presso il Ministero del lavoro, ha finito per coinvolgere le Regioni e le parti sociali a livello territoriale. Per quel che riguarda le Regioni, si può solo constatare che il loro coinvolgimento era inevitabile in ragione delle competenze che esse hanno in materia di politica del lavoro. Per quel che riguarda il versante delle parti sociali, si può dire che ci troviamo dinanzi ad una forma ulteriore di concertazione gestionale.

L'intervento più consistente è costituito dalla *Cassa integrazione guadagni in deroga (Cig/d)*, che è stato riproposto nel 2009 come strumento fondamentale per fronteggiare la crisi occupazionale legata alla recessione, al fine di estendere le tutele e il sostegno al reddito anche ai lavoratori altrimenti esclusi dall'accesso a Cigo e Cigs.

I *provvedimenti normativi* che disciplinano la Cig/d sono i seguenti:

a) ***legge 203 del 22 dicembre 2008 ("Finanziaria 2009")****:* si prevede la possibilità per il 2009 di concedere trattamenti in deroga previa specifica intesa stipulata in sede istituzionale

territoriale entro il 20 maggio 2009 da recepire con accordo governativo entro il 15 giugno. Lo Stato stanzia 600 milioni per gli ammortizzatori in deroga;

b) **decreto legge n. 185 del 29.11.2008**, **convertito in *L. 2 del 28 gennaio 2009*** (articolo 19: "*Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro e di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga*);

c) ***decreto legge 10 febbraio 2009, convertito in legge n. 33 del 9 aprile 2009 "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"***: si estende l'utilizzo della Cig/d a tutte le tipologie di rapporto di lavoro subordinato, condizionando il diritto al trattamento alla dichiarazione da parte del lavoratore di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. Si introduce come metodo generalizzato il pagamento diretto da parte dell'INPS;

d) ***accordo quadro regionale veneto del 05.02.2009*** per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga: a fronte della recessione incombente l'accordo definisce le linee operative per una politica di workfare regionale, introducendo il principio del ricorso alla Cig/d in tutti i casi in cui non risulti possibile il ricorso alla Cigo o alla Cigs;

e) ***accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009***: viene quantificato in termini previsionali, sulla base di diverse valutazioni degli effetti sul mercato del lavoro, un fabbisogno di 8 miliardi di euro nel biennio 2009/2010, a fronte del quale le Regioni si impegnano a contribuire, in un'azione di convergenza con lo Stato, per il 30%, destinando quota parte delle risorse, a valere sul Fondo Sociale Europeo, ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. Lo Stato delega sostanzialmente la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga alle Regioni;

f) **decreto del Ministero del Lavoro del 19 febbraio 2009**: sono assegnati provvisoriamente alle Regioni 151,5 milioni per concessioni e proroghe degli ammortizzatori sociali in deroga, di cui 10 ml. al Veneto;

g) ***accordo regionale veneto del 30.03.2009***: grazie alla prima tranche di finanziamenti (residui 2008 più assegnazione provvisoria del citato Decreto ministeriale del 19.2.2009) si avvia la prima fase di interventi di Cig/d facendo riferimento all'Accordo regionale dell'11 marzo 2008 con le seguenti precisazioni/innovazioni:

   a. per essere ammessi al trattamento ai lavoratori è richiesta un'anzianità lavorativa di almeno 90 giornate;

   b. al trattamento possono accedere lavoratori di tutti i settori; sono ammessi pure gli apprendisti e i lavoratori somministrati;

   c. la durata del periodo massimo di integrazione salariale è di 90 giornate nell'arco dell'anno 2009 per i lavoratori dell'artigianato e delle piccole imprese e di 180 giorni per le aziende industriali e per quelle commerciali con più di 50 dipendenti;

h) ***accordo tra Ministero del Lavoro e Regione Veneto* del 16 aprile 2009**: vengono destinati 50 milioni di euro a favore della Regione Veneto, a copertura del 70% dell'indennità spettante ai lavoratori e degli oneri di contribuzione figurativa, mentre il restante 30% dell'indennità è a carico della Regione (POR FSE) ed è condizionato alla partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva del lavoro;

i) ***protocollo "Linee guida del 19 maggio 2009 per l'applicazione dell'accordo del 30 marzo 2009 sulla Cig/d":*** si definiscono le linee guida sulle procedure per l'accesso alla Cig/d. L'intesa contiene una disciplina organica del nuovo istituto: campo di applicazione, sia con riguardo ai datori di lavoro sia ai lavoratori beneficiari; presupposti e cause di intervento; misura e durata del trattamento; procedura di consultazione sindacale; richiesta d'intervento e autorizzazione da parte della Regione; corresponsione del trattamento da parte dell'INPS;

j) ***accordo quadro regionale veneto del 22.06.2009:*** si regola la seconda tranche degli interventi di Cig/d come previsti dall'Accordo Stato-Regione del 16 aprile. Alla Cig/d viene destinato il 90% delle risorse disponibili (i 50 milioni messi a disposizione dallo Stato + la

relativa quota FSE); di tale ammontare il 75% è riservato alle imprese artigiane e alle piccole imprese fino a 15 dipendenti. Le durate massime previste vengono raddoppiate: 180 giorni per le piccole imprese e 360 giorni per le aziende industriali e per quelle commerciali con più di 50 dipendenti. Si ribadisce che il diritto a percepire i trattamenti in deroga è subordinato alla partecipazione a programmi di politica attiva del lavoro;

k) ***decreto interministeriale (Mlsps e Mef) 7 luglio 2009, n. 46449 "Assegnazione di risorse finanziarie per la concessione di ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2009":*** il Governo assegna alle Regioni 674 milioni, di cui 50 al Veneto, come previsto dall'Accordo Stato-Regione del 16 aprile;

l) ***accordo quadro regionale 27 dicembre 2009 "Linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Anno 2010":*** si ripropone per il 2010 l'impianto gestionale della Cig/d, di cui al precedente Protocollo del 19 maggio, con qualche piccola modifica di tipo normativo e procedimentale.

In conclusione si può affermare che a partire dalla combinazione della disciplina legislativa con la disciplina pattizia si va delineando un vero e proprio "modello regionale" parallelo a quello nazionale, con connotazioni per molti versi originali, caratterizzato da:

a) l'estensione della tutela alla quasi totalità di lavoratori subordinati (di fatto restano esclusi solo i dirigenti e i lavoratori domestici);

b) l'ampia estensione delle causali di intervento;

c) il diverso meccanismo di finanziamento;

d) la durata massima del trattamento stabilita in 180 giornate annue (per le piccole imprese), con modalità di calcolo più favorevoli;

e) l'introduzione del principio di condizionalità, in quanto l'ammissione al trattamento è subordinata ad una dichiarazione - che ciascun lavoratore è tenuto a rilasciare - di disponibilità a partecipare a programmi di politica attiva del lavoro;

f) l'attribuzione del potere di concessione alla Regione;

g) lo snellimento e l'informatizzazione delle procedure di autorizzazione e di pagamento;

h) la stretta correlazione con le politiche attive del lavoro.

I limiti che permangono nell'ampia delega concessa in materia dallo Stato alla Regione e alle parti sociali riguardano la determinazione e la messa a disposizione delle risorse finanziarie attivabili, la definizione dei requisiti soggettivi di accesso, la gestione dei trattamenti tramite l'INPS.

2.6.2. LE SOSPENSIONI EX ART. 19 DL 185/2008, CONVERTITO CON L. N. 2/2009

Con l'articolo 19 del dl 185/2008, convertito con la legge 2/2009, si generalizza il modello esistente nel settore artigiano, delle c.d. "sospensioni". Si tratta di uno strumento nato per consentire alle aziende artigiane, escluse dalla cassa integrazione, di affrontare periodi momentanei di crisi senza licenziare i lavoratori, facendo ricorso – previo accordo sindacale – a brevi periodi di sospensione, nel corso dei quali ai lavoratori viene riconosciuta l'indennità di disoccupazione.

La riforma introdotta dalla norma in esame, oltre ad estendere il campo di applicazione a tutti i settori non coperti dalla Cig, introduce una serie di modifiche. In primo luogo si semplifica la procedura di accesso, prevedendo una semplice comunicazione all'INPS e ai Centri per l'impiego. Si consente, inoltre, l'utilizzo dell'indennità di disoccupazione sia con requisiti ordinari sia con requisiti ridotti. Si riformula in termini più ampi la ragione giustificativa della sospensione, riconducendola a "crisi aziendali o occupazionali", laddove prima si parlava di "eventi transitori, ovvero determinati da situazioni temporanee di mercato". Si eleva il numero dei giorni di sospensione indennizzabili (da 65 a 90 giornate annue). Si subordina la concessione dell'indennità solo all'intervento "integrativo" monetario da parte dell'ente

bilaterale. Si comincia a riconoscere un trattamento di disoccupazione anche agli apprendisti, seppur in via sperimentale, nonché ai collaboratori a progetto.

In virtù della nuova normativa, il trattamento di disoccupazione può essere concesso, nei settori in cui non trova applicazione la disciplina della cassa integrazione in caso di "crisi aziendali o occupazionali", a lavoratori sospesi in possesso dei requisiti soggettivi di anzianità assicurativa e contributiva, "subordinatamente" alla presenza di un "intervento integrativo" pari almeno alla misura del 20 per cento rispetto a quello "base", intervento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, compresi quelli del settore della somministrazione di lavoro.

Nonostante la teorica possibilità di estenderne l'utilizzo ad altri settori, l'istituto della "sospensione ex art. 19" è stato attivato in Veneto nel corso del 2009 esclusivamente nel settore dell'artigianato, dove la presenza e l'azione dell'Ebav (Ente Bilaterale Artigianato Veneto) ha creato le condizioni di fruibilità. Il ricorso preventivo alla "sospensione" costituisce una condizione di accesso alla Cig/d, per cui i due istituti si collocano in connessione temporale: esaurita la possibilità di fronteggiare la crisi tramite la "sospensione" si può accedere alla Cig/d.

In effetti si registra, in ragione della sostanziale coincidenza funzionale tra i due istituti, un'evidente uniformità per quanto riguarda i contesti territoriali, i settori produttivi, le aziende e i lavoratori coinvolti. Trovano conferma le prime evidenze empiriche, che portano a ritenere che la distinzione tra i due istituti sia esclusivamente di natura giuridica e procedurale, senza alcuna differenza sostanziale, essendo del tutto coincidenti sia le cause, sia i beneficiari, sia infine le modalità concrete di utilizzo. Il ricorso all'uno piuttosto che all'altro non dipende da situazioni oggettive dell'impresa, ma solo da ragioni esterne, legate all'effettiva fruibilità (presenza o meno dell'ente bilaterale; adesione dell'azienda) e alle disponibilità finanziarie (ammontare delle risorse stanziate per l'integrazione a carico dell'ente bilaterale).

E' evidente che in una prospettiva di riforma organica degli ammortizzatori sociali, al di fuori dell'emergenza della crisi, è necessario riflettere attentamente su queste evidenze. Considerato il peso che la piccola impresa ha sotto il profilo economico ed occupazionale, è certamente necessario uno strumento che consenta di affrontare con flessibilità temporanee difficoltà produttive e di mercato, ma in un quadro di coerenza e con modalità di intervento meno aleatorie e confuse.

2.6.3. LE TUTELE PER LE SITUAZIONI DI DISOCCUPAZIONE INVOLONTARIA

Nell'ambito delle misure anticrisi intraprese dalla Regione Veneto è stata posta particolare attenzione al sostegno del reddito dei lavoratori che a causa della crisi hanno perso il posto di lavoro o perché licenziati per cause economiche o perché non riconfermati alla scadenza di un contratto temporaneo. Le linee guida *dell'Accordo del 5 febbraio 2009* indicavano anche in questo caso l'opportunità di un intervento regionale di tipo complementare rispetto agli istituti ordinari di carattere nazionale.

Il sistema previdenziale di sicurezza sociale, infatti, prevede l'assicurazione obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti che, non avendo una garanzia di stabilità d'impiego, sono soggetti al rischio della perdita del posto del lavoro con conseguente perdita della retribuzione. Il cardine di questo sistema è l'istituto della *disoccupazione ordinaria*, che assicura ad un'ampia platea di lavoratori un'indennità di disoccupazione di norma per un periodo di otto mesi (12 mesi per gli over 50). Ne sono esclusi i lavoratori dipendenti pubblici, gli apprendisti, i lavoratori autonomi e parasubordinati, i soci di cooperativa rientranti nella disciplina del dpr 602/70, gli artisti dello spettacolo, gli extracomunitari stagionali. Per accedere al trattamento, tuttavia, si richiede il possesso di alcuni requisiti soggettivi di natura assicurativa e contributiva e l'involontarietà dello stato di disoccupazione.

Nel caso di licenziamento collettivo per riduzione di personale o per cessazione di attività da parte di imprese con più di 15 dipendenti i lavoratori possono accedere al trattamento di mobilità *ex lege* 223/91, più favorevole – rispetto alla disoccupazione ordinaria – sia per ammontare dell'indennità sia per durata.

Al fine di estendere la tutela contro la disoccupazione anche ai lavoratori che ne sono sprovvisti, il legislatore ha previsto (*co. 36 dell'art. 2 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, come modificato dall'art. 7 ter della legge 33/2009)* la possibilità di utilizzare la *mobilità in deroga.*

Nella strategia definita con *l'Accordo quadro del 5 febbraio 2009* il ricorso alla mobilità in deroga era stato ipotizzato per fornire una tutela a quei lavoratori licenziati o cessati dal lavoro privi dei requisiti soggettivi per accedere alla mobilità ex 223/91 o alla disoccupazione ordinaria.

Con l'*Accordo per l'erogazione della mobilità in deroga* sottoscritto il 4 dicembre 2009 la Regione e le parti sociali hanno destinato 12 milioni di euro a favore dei lavoratori subordinati - compresi somministrati, apprendisti e lavoratori con contratti a tempo determinato - licenziati o cessati nel 2009, esclusi dai trattamenti di mobilità e di disoccupazione ordinaria. In caso di disponibilità di risorse si è previsto che il trattamento possa essere riconosciuto anche a quei lavoratori che al termine di un periodo di mobilità o di disoccupazione ordinaria risultino ancora privi di lavoro e di reddito. La durata del trattamento è stabilita in 4 mesi, con possibilità di proroga per ulteriori sei mesi per i lavoratori ultracinquantenni prossimi alla pensione.

L'avvio sperimentale dell'istituto si è reso necessario in quanto non risulta agevole determinare la consistenza della platea dei possibili beneficiari.

Infine va segnalato che lo sforzo legislativo nazionale più recente (si veda in particolare la già richiamata legge n. 33/09 e la legge n. 102/09, cd. manovra d'estate) si è soprattutto concentrato nell'individuazione di innovative misure di politica attiva espressamente dedicate ai titolari di ammortizzatori sociali in genere, al fine di reperire una sorta di *controprestazione* dovuta per l'accesso all'aiuto monetario, ovvero una più veloce fuoriuscita dall'inattività.

Appartengono al primo tipo di misure, da una parte, l'estensione sperimentale, e per il solo 2009, del cd. lavoro accessorio anche ai "percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito", senza limiti nel settore di utilizzo, ma comunque per massimo di 3.000 € per anno solare; dall'altra – sempre sperimentalmente, ma questa volta anche per il 2010 – la possibilità per le aziende, che hanno sospeso le attività produttive "a causa dell'eccezionale periodo di crisi", di utilizzare *on the job* i propri lavoratori "sospesi", con diritto a trattamenti di sostegno al reddito, in "progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento". L'inserimento in detti progetti comporta il diritto del lavoratore a ricevere, a titolo retributivo, la differenza tra trattamento di sostegno al reddito e la retribuzione.

Al secondo tipo di misure appartengono invece quelle di incentivazione all'assunzione, nonché all'auto-imprenditorialità, le quali fanno leva proprio sulle risorse dedicate al sostegno economico dei lavoratori. Nel primo caso, è prevista la concessione da parte dell'INPS di un incentivo pari all'indennità spettante al lavoratore per il numero di mensilità di trattamento non ancora erogate, ai datori di lavoro che senza esservi tenuti (e senza avere sospensioni in atto) assumono lavoratori licenziati o sospesi per effetto di ammortizzatori in deroga, relativamente agli anni 2009 e 2010.

Lo stesso incentivo, nel secondo caso, è concesso anche ai percettori di trattamenti di integrazione salariale per "intraprendere una attività autonoma, avviare una auto o micro impresa, o per associarsi in cooperativa".

2.6.4. LA NORMATIVA REGIONALE DI SOSTEGNO AL REDDITO

Quasi tutti i legislatori regionali, intervenuti a seguito della riforma costituzionale del 2001, hanno deciso di dedicare appositi strumenti al governo delle situazioni di crisi aziendale, andando anche oltre le funzioni loro attribuite fin dal 1997 e forzando le previsioni nazionali in materia.

In proposito si possono individuare due modelli regionali: il primo di intervento *morbido*, di fatto limitato al mero esercizio delle funzioni procedurali previste sin dal D.Lgs. n. 469 (esame congiunto nelle procedure di riduzione del personale e compilazione e tenuta delle liste di mobilità) ed uno *incisivo*, in cui la Regione nell'ambito delle politiche del lavoro anticipa e/o

accompagna la crisi aziendale per raggiungere comunque l'obiettivo di un repentino reingresso del lavoratore nel mercato del lavoro.

La Regione Veneto ha adottato il secondo modello di gestione delle crisi aziendali e occupazionali, rafforzandolo sul piano normativo con alcune importanti disposizioni contenute nella ***L.R. n. 3/2009***. Da un lato si conferma l'attribuzione alle Province delle funzioni inerenti l'esame congiunto previsto nelle procedure di integrazione salariale e di mobilità (art. 3, comma 1, lett. f), dall'altro si prevedono specifiche competenze regionali nel sostegno al reddito delle persone involontariamente prive di occupazione e specifiche politiche di *workfare* (art. 30). Viene istituito, inoltre, un fondo regionale per il sostegno al reddito e all'occupazione, riattivando l'Osservatorio sul reddito di cittadinanza e sul salario minimo garantito precedentemente istituito (art. 31). Si prevede all'art. 32 una specifica competenza regionale in materia di ammortizzatori sociali, assumendo la responsabilità diretta, in accordo con il Ministero del lavoro, della gestione delle procedure di accesso, istituendo nel contempo un fondo di rotazione per garantire ai lavoratori l'anticipazione dei trattamenti. Ulteriori funzioni sono previste in materia di promozione dell'autoimprenditorialità (art. 36), gestione delle situazioni di crisi occupazionale territoriale o settoriale, mediante interventi di riqualificazione professionale e di ricollocazione, anche affidando risorse alle province per interventi in ambito locale (art. 37). Infine, si stabilisce la costituzione della rete dei servizi per il lavoro (articoli 20 e 21), fondata sulla cooperazione tra operatori pubblici e privati autorizzati e accreditati con forme di raccordo e la possibilità di costituire in convenzione agenzie sociali per l'inserimento dei lavoratori svantaggiati (art. 26).

In conclusione, l'obiettivo di una razionalizzazione, armonizzazione ed estensione del sistema dei cd. ammortizzatori sociali potrebbe essere perseguita in una logica *bottom-up*, secondo le indicazioni ricavabili dalla più recente legislazione in materia, sia nazionale che regionale. Non si pensi solo alla attuale gestione della concessione dei cd. ammortizzatori sociali in deroga, che assegna un ruolo propulsivo e gestionale alle amministrazioni locali, ma anche alla più recente disciplina regionale in materia di mercato di lavoro.

La rinnovata delega al Governo (Collegato lavoro) per la riforma degli ammortizzatori sociali può essere l'occasione di un intervento legislativo rivolto ad irrobustire i livelli di tutela assicurati a livello statale, lasciando spazio ed autonomia ad interventi territoriali integrativi o sostitutivi.

2.7. Gli effetti dell'evoluzione della normativa sul POR

L'evoluzione normativa sia nazionale che regionale analizzata nei paragrafi precedenti si muove all'interno di un quadro di indirizzo ben presente all'atto della stesura del Programma operativo regionale FSE. Anche le leggi e i regolamenti emanati dopo la sua approvazione, agendo su direttrici di riforma da tempo avviate, non ne inficiano l'impianto originario.

La stessa L.R. n. 3/2009, che costituisce l'architrave su cui poggia il sistema di governo del mercato del lavoro regionale, pur essendo stata approvata dal punto di vista temporale ad oltre un anno anni dall'approvazione del POR, è il frutto di un lungo percorso di riflessione e di confronto tra gli attori istituzionali e le parti sociali, avviato parallelamente alla fase di preparazione delle linee strategiche del programma regionale. Peraltro la legge regionale sul mercato del lavoro, come già ampiamente illustrato, è lo strumento che porta a sintesi un lungo processo riformatore iniziato con il Libro Bianco e la cd. "Legge Biagi", fortemente ispirato alla strategia di Lisbona e al successivo Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, che ne rilancia le linee guida.

Per molti versi la normativa regionale, che peraltro necessita ancora di numerosi provvedimenti di attuazione, conferma l'impianto strategico del programma, in particolare laddove rafforza gli strumenti di programmazione, rilancia il modello concertativo di relazioni industriali, consolida la costituzione di moderni servizi per il lavoro, secondo un modello di rete e di raccordo tra sistema pubblico e sistema privato, orienta le politiche del lavoro nella direzione degli obiettivi della flessibilità e della sicurezza, promuove lo sviluppo del capitale umano e le politiche di inclusione.

In realtà, come si è avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti, gli effetti più significativi sul POR derivano dalle Misure anticrisi che il Governo e le Regioni hanno messo in atto per contrastare la grave crisi economica e i suoi riflessi negativi sul mercato del lavoro, manifestatisi già a partire dal secondo semestre del 2008. In particolare le linee guida della strategia anticrisi, di cui ai citati Accordo quadro regionale veneto del 05.02.2009 e Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, indirizzano l'utilizzo delle risorse del FSE ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro.

In ragione del sostanziale mutamento del quadro generale del mercato del lavoro veneto le priorità di intervento definite in particolare nell'Asse 1 – Adattabilità e nell'Asse 2 – Occupabilità devono essere in qualche modo ridefinite. In sintesi, essendo ancora in corso le analisi dell'avanzamento fisico e finanziario del POR, nonché la valutazione delle realizzazioni e dei primi risultati, si può già anticipare in questa sede la forte esigenza di riorientare le risorse verso tre grandi obiettivi prioritari. Si tratta in primo luogo di rafforzare le politiche di *workfare*, nel senso di accompagnare i processi di ristrutturazione in atto con una adeguata tutela dei lavoratori sul mercato del lavoro, in secondo luogo di promuovere azioni di riqualificazione dei lavoratori occupati e dei lavoratori espulsi verso nuove professioni, infine di assicurare adeguato sostegno all'innovazione delle competenze, essendo il capitale umano il primo fattore di innovazione.

3. Indicazioni dalla precedente programmazione (*lessons learnt*)

La struttura del POR parte FSE per il periodo di programmazione 2007-2013 ripropone un'architettura che richiama le esperienze consolidate nel corso della programmazione precedente (2000-2006). Inoltre, il percorso passato ha fatto emergere alcune lezioni, che hanno contribuito a definire la strategia per il periodo attuale. Si è creata così una sorta di continuità tra passato e presente pur non rinunciando a introdurre aspetti innovativi. Il presente paragrafo, che focalizza le lezioni apprese nel corso del precedente sessennio, utilizza le seguenti fonti:

1. Rapporto di valutazione finale, POR FSE Regione Veneto 2000-2006
2. Programma Operativo Fondo sociale Europeo, obiettivo "Competitività regionale e occupazione" POR FSE CRO Regione Veneto 2007-2013, par. 1.3 "*Lezioni del periodo di Programmazione 2000-2006*"

Al fine di un approfondimento sugli aspetti critici e i punti di forza della passata programmazione, sono state inoltre condotte specifiche interviste *face to face* rivolte alla AdG e ai componenti del Comitato di Sorveglianza e del Tavolo di Partenariato; la rilevazione ha altresì coinvolto le associazioni e le istituzioni rappresentate al Tavolo di Partenariato, attraverso la somministrazione di un questionario a traccia semistrutturata.

Le considerazioni del Partenariato e degli organismi rappresentati in Comitato di Sorveglianza focalizzano le *lessons learnt*:

- sia in termini di punti di forza maturati nel corso della passata programmazione;
- sia in termini di ambiti suscettibili di azioni di miglioramento da esperire nella programmazione attuale.

Una valutazione generale del ciclo 2000-2006 sottolinea, quale punto di forza contestuale, la passata legislazione comunitaria, ritenuta più lineare e con vincoli minori rispetto all'attuale, soprattutto sotto il profilo applicativo. Questo giudizio è di ordine generale e risulta laterale rispetto al ruolo e alle capacità della Regione; tuttavia costituisce un importante fattore per comprendere alcune frizioni e rallentamenti relativi al ciclo attuale.

Tre i grandi ambiti che catturano le osservazioni:

- l'ambito della programmazione;
- l'ambito della gestione;
- le tipologie di azione esperite nel corso della passata programmazione, con particolare riferimento alle attività a carattere innovativo.

3.1. La programmazione

In generale, al ciclo 2000-2006 viene accordato, in positivo, un buon miglioramento della capacità di programmazione e, di conseguenza, una maggiore articolazione e varietà di progetti finanziabili. Sempre sul fronte della programmazione, un tratto distintivo sembra essere nella capacità di ascolto e coinvolgimento delle parti sociali, e nella capacità di traduzione delle istanze e dei fabbisogni del mondo produttivo: una capacità emersa con chiarezza, nel periodo 2000-2006, in fase di riprogrammazione, e, più di recente, in occasione della concertazione delle misure anticrisi. La pratica concertativa utilizzata dalla Regione Veneto sembra caratterizzarsi quale modello al contempo agile – dotato di una struttura decisionale solida – e rispondente: il modello è tanto più apprezzato in quanto in grado di ricomporre gli interessi di un contesto economico e produttivo frammentato qual è quello veneto. A ciò si assomma una buona conoscenza del contesto, resa possibile anche dalla disponibilità di un sistema informativo (SILRV) ben strutturato.

A fronte di ciò permane tuttavia l'esigenza di strumenti formali di supporto all'analisi e al *decision making*[15]: ciò soprattutto in ambiti quali l'analisi dei fabbisogni formativi e occupazionali, che si avvantaggerebbero di un sistema informativo più affidabile e dettagliato. Il riferimento è ad esempio a strumenti quali il "Borsino delle Professioni", che potrebbe, a regime, costituire un utile sestante alla progettazione delle politiche attive del lavoro.

3.2. La gestione

Sul fronte della gestione, si segnala in positivo la capacità di innovazione espressa dall'AdG, che, nel corso della precedente programmazione, ma soprattutto nella prima fase della programmazione attuale, ha saputo interpretare con creatività e flessibilità le opportunità previste dal FSE, sia attraverso le scelte adottate nel POR che tramite i bandi emanati. Il processo attuativo della passata programmazione è ritenuto molto positivo, percezione confermata dalle ottime performance in termini di utilizzo delle risorse finanziarie dei programmi finanziati dai Fondi strutturali. La portata delle innovazioni introdotte con la nuova programmazione, sia sul piano della gestione e dei circuiti informativi che con riferimento all'ampliamento e alla marcata diversificazione delle azioni / interventi finanziabili e delle modalità di finanziamento è riconosciuta in positivo dagli stakeholder. Sotto questo profilo si segnala tuttavia come la portata di tali cambiamenti – cui vanno aggiunti i mutamenti prodotti dalla crisi e dalle misure di contrasto, ambito che ha visto il prevalente intervento del FSE – rischia a tratti di comportare un primato della gestione sulle politiche, sui fini e sugli obiettivi, oltre a comportare un forte stress alle strutture coinvolte nella gestione.

Ancora in riferimento all'ambito gestionale, emerge un diffuso apprezzamento per lo sforzo esperito di passare ad una gestione telematica dei progetti, dimettendo le pratiche cartacee. Se tuttavia rispetto al principio, e alla necessità di tale passaggio, vi è sostanziale accordo, sul lato pratico / attuativo la portata del cambiamento non può non ingenerare resistenze e attriti. Anche per l'applicazione di nuovi regolamenti ritenuti, come ricordato, difficoltosi, la gestione dei progetti si dimostra non semplice e la quantità dei documenti richiesti contrasta con la necessità di avere sistemi snelli. I problemi dal punto di vista procedurale applicativo, dunque, permangono. A questo proposito, un approfondimento realizzato con i beneficiari, di cui si da conto nell'allegato al presente rapporto di valutazione, ha condotto ad evidenziare alcuni margini per la semplificazione delle procedure, attualmente riferibili in particolare al gestionale on line.

Infine, sul fronte della gestione si segnalano alcune difficoltà nell'informazione del pubblico, nel senso che, a prescindere dal grado di utilizzazione della spesa pubblica, i risultati rischiano di apparire poco visibili, poiché caratterizzati da una forte immaterialità. A tale proposito si raccomanda l'opportunità di utilizzare il Piano di Comunicazione e le azioni ivi previste, declinandole opportunamente rispetto ai differenti target e tipologie di stakeholder.

3.3. Le tipologie di attività

Dal lato delle tipologie di attività, sono in particolare due gli ambiti su cui si concentrano la maggior parte delle considerazioni positive: le azioni di sistema e i progetti quadro per la piccola media impresa.

Per quanto riguarda le azioni di sistema se ne sottolinea in particolare la capacità di stimolare aggregazioni tra soggetti, la capacità di impulso all'innovazione e la capacità di indirizzo. La nuova programmazione attribuisce ampio spazio alle azioni di sistema, valorizzando gli

[15] Programma Operativo Fondo sociale Europeo, obiettivo "Competitività regionale e occupazione" POR FSE CRO Regione Veneto 2007-2013, par. 1.3 "*Lezioni del periodo di Programmazione 2000-2006*", pag. 23.

apprendimenti maturati a livello regionale e mutuando le indicazioni generali del FSE riferite al periodo 2007-2013. Ulteriori stimoli alle azioni di sistema vengono dalla logica della programmazione unitaria regionale, che mira ad imporre un utilizzo dei finanziamenti integrato rispetto a obiettivi e politiche trasversali. E tuttavia, allo stato attuale, l'approccio alla programmazione unitaria permane debole. Sul fronte delle azioni di sistema si rileva in particolare la raccomandazione di valorizzare quanto costruito nell'ambito della certificazione delle competenze, utilizzando le risorse attuali per concludere e portare a sistema il modello *competence based*. Così come già rilevato nel rapporto finale di valutazione relativo alla programmazione 2000-2006[16] ciò che occorre evitare sul fronte delle azioni di sistema è la frammentazione degli investimenti, anche attraverso una maggiore definizione preliminare degli obiettivi attesi. Lo stesso vale con riguardo alle attività formative rivolte alle imprese, dove la capacità – anche dal lato dell'offerta – di favorire aggregazioni e di realizzare progetti basati su fabbisogni formativi inter-aziendali costituisce una pratica da incentivare, a livello di dispositivi e processi di selezione.

I progetti quadro per le PMI, o piani formativi di settore costituiscono infatti l'altra pratica sperimentata nel corso delle precedente programmazione, ad incentivare la partecipazione delle aziende di piccole dimensioni ai processi formativi, mirando a favorire nel contempo efficienze ed economie di scala, ma anche a stimolare convergenze e possibili aggregazioni all'interno dei settori produttivi. La logica dei progetti quadro potrebbe trovare ulteriore proficua applicazione in riferimento alla formazione in apprendistato, nell'ipotesi di una maggiore divisione di ruolo, tra canale istituzionale e canale formativo aziendale: sotto questo profilo è ipotizzabile una maggiore concentrazione della Regione sui soli moduli legati alle competenze trasversali, da realizzare in una logica di progetto quadro, a carattere settoriale e territoriale, lasciando spazio al canale d'impresa per quanto riguarda la formazione on the job. Si tratta, anche in questo caso, di una strada che richiama nuovamente l'esigenza di un quadro di riconoscimento e certificazione delle competenze, ivi comprese quelle maturate nei contesti lavorativi.

Positiva è l'apertura all'individualizzazione della formazione e rispetto ai voucher che costituiscono una delle scommesse del POR veneto per il nuovo settennio di programmazione. Si tratta in particolare di individuare meccanismi – circuiti informativi - utili a *bypassare* quello che è un effetto perverso tipico di questi strumenti, ossia il fatto che tendenzialmente sono utilizzati da chi ha un capitale socio culturale elevato.

In termini di ambiti di miglioramento il partenariato sottolinea in particolare un insufficiente investimento nelle azioni di supporto all'autoimprenditorialità e all'imprenditorialità[17] da parte del POR FSE, evidenziando inoltre – anche a questo proposito – l'opportunità di favorire maggiori sinergie con i Fondi Interprofessionali, a sviluppo degli obiettivi individuati nell'"Accordo per il coordinamento della programmazione delle attività finalizzate al sostegno della formazione continua", siglato tra Regione e parti sociali. La richiesta di integrazione con i fondi interprofessionali emerge anche in considerazione del fatto che tali fondi finanziano esclusivamente la formazione dei lavoratori dipendenti, e non quella degli imprenditori. Una lacuna che pare emergere soprattutto in riferimento alle PMI, dove gli imprenditori partecipano attivamente alle attività di produzione ma sono meno esposti a opportunità di formazione finanziata. Ancora, lo spunto vale soprattutto in riferimento ai settori non industriali (agricoltura, terziario con specifico riferimento alle attività professionali) dove peraltro la marcata presenza di PMI accentua la tendenza.

[16] Rapporto di valutazione finale relativo all'annualità 2004, Programma Operativo Regionale Obiettivo 3 – 2000-2006, Regione Veneto, aprile 2005.
17 Programma Operativo Fondo sociale Europeo, obiettivo "Competitività regionale e occupazione" POR FSE CRO Regione Veneto 2007-2013, par. 1.3 "*Lezioni del periodo di Programmazione 2000-2006*", pag. 23

PARTE II

ANALISI VALUTATIVE

4. Analisi dei sistemi di gestione, sorveglianza e controllo

Il sistema di gestione e controllo del POR parte FSE è strutturato in tre livelli: l'Autorità di Gestione (AdG), l'Autorità di Certificazione (AdC), l'Autorità di Audit (AdA).

Le responsabilità dei vari soggetti sono definite precisamente dai regolamenti comunitari[18]. Il *Manuale dei sistemi di gestione e controllo del POR FSE obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione*" (Manuale dei sistemi di gestione e controllo) individua le segreterie regionali alle quali fanno capo le diverse Autorità, rispettando il principio di separazione delle funzioni tra Autorità e la chiara ripartizione delle funzioni.

Tabella 32. Soggetti a cui fanno capo le Autorità del Sistema di Gestione e Controllo

Autorità	Segreteria Regionale	Referente
Autorità di Gestione	Segreteria Regionale Attività Produttive, Istruzione e Formazione	Dott. Sergio Trevisanato
Autorità di Certificazione	Segreteria Regionale Bilancio e Finanza	Dott. Mauro Trapani
Autorità di Audit	Direzione Regionale Attività ispettiva e partecipazioni Societarie	Dott. Massimo Picciolato

Ogni Autorità è titolare di controlli che compongono nel loro insieme un sistema dove ogni livello di attività si basa sul precedente.

Le misure di controllo contemplano anche quelle preventive, quali la diffusione delle informazioni, che contribuiscono a prevenire problemi e disfunzioni del sistema.

Di seguito si esamina la corrispondenza delle funzioni effettivamente assegnate alle diverse Autorità con quanto previsto nei regolamenti comunitari, e la loro attuazione, al fine di poter, in una fase successiva, suggerire all'AdG miglioramenti al Sistema di gestione e controllo. Le considerazioni riportate sono il risultato di interviste *face-to-face* con i rappresentanti delle diverse Autorità e di analisi *desk* su diversi documenti ufficiali (Manuale dei sistemi di gestione e controllo, bandi, ecc).

4.1. Autorità di Gestione

L'AdG ha la finalità di garantire la corretta ed efficace gestione e attuazione del Programma Operativo ed è responsabile dei controlli di primo livello. I compiti previsti dalle norme comunitarie in capo all'AdG del POR parte FSE sono stati assegnati alla struttura organizzativa della Segreteria Regionale Attività Produttive, Istruzione e Formazione. Le attività attribuite allo staff dell'AdG sono svolte in stretta collaborazione con le direzioni competenti nei diversi ambiti di azione: Direzione Formazione, Direzione Lavoro, Direzione Istruzione.

[18] Regolamento (CE) 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (Regolamento generale);
Regolamento (CE) 1828/2006 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del Regolamento (CE) n. 1080/2006 (Regolamento di applicazione);
Regolamento (CE) 1081/2006 relativo al Fondo Sociale Europeo.

Gli aspetti indagati sono relativi alle seguenti attività:

- procedure adottate per la selezione dei progetti;
- modalità di diffusione delle informazioni ai beneficiari;
- attività di controllo di primo livello;
- sistemi di monitoraggio utilizzati;
- attività di valutazione ex ante e in itinere;
- steering group e comitato di sorveglianza;
- informazione e pubblicità.

L'Autorità verifica che le **operazioni** destinate a beneficiare dei finanziamenti **siano selezionate** conformemente ai criteri applicabili al Programma Operativo (art.60 lett. a del Regolamento (CE) 1083/2006). I criteri, approvati dal Comitato di Sorveglianza nella riunione di insediamento (25 gennaio 2008), distinguono due tipologie di selezione: con procedura aperta mediante avviso oppure con gara d'appalto. Per le attività sottoposte a procedura di selezione aperta mediante avviso pubblico i criteri di selezione individuati sono:

1. rapporto con la situazione economico-territoriale in termini di circostanziata descrizione della proposta rispetto al tessuto socio-economico di riferimento;
2. coerenza della proposta con gli obiettivi specifici dell'Asse del POR al quale il bando si riferisce;
3. qualità della proposta in termini di completezza ed esaustività della stessa con riferimento agli obiettivi esplicitati nel bando nonché coerenza interna della proposta;
4. metodologie applicate per la realizzazione dell'intervento con particolare riferimento al grado di innovazione delle stesse;
5. grado di realizzazione, da parte del Soggetto proponente, delle attività pregresse e/o esperienza specifica in determinati settori e/o ambiti di intervento ove richiesti dal bando.

Ove pertinenti, sono contemplati altri criteri che si riferiscono ai principi orizzontali (sviluppo sostenibile e pari opportunità) e alle specificità del Programma (azioni innovative, transnazionalità e interregionalità, partenariato e sinergie POR e PON "Azioni di Sistema"):

6. sviluppo sostenibile[19];
7. pari opportunità e non discriminazione;
8. integrazione tra strumenti: saranno valutate positivamente le proposte orientate alla realizzazione e lo sviluppo di iniziative correlate finanziate con diverse fonti e modalità e diverse al fine di garantire il migliore impatto possibile sul territorio di riferimento;
9. complementarietà con gli obiettivi/azioni previste da altri documenti programmatori: saranno valutate positivamente le proposte che dimostreranno un elevato grado di coerenza con gli indirizzi/strategie/obiettivi dei documenti regionali di programmazione, in funzione dello sviluppo socio-economico complessivo del territorio;
10. buone prassi: saranno valutate positivamente le proposte che conterranno elementi di replicabilità e trasferibilità in altri contesti (settoriali/territoriali);
11. qualità del partenariato in termini di valore aggiunto garantito all'iniziativa dall'articolazione e dalla qualificazione del Soggetto proponente in coerenza con le azioni proposte;
12. sviluppo locale: in relazione alla specificità di intervento dei singoli assi i progetti saranno valutati in funzione della realizzazione di azioni mirate allo sviluppo sia di aree sub regionali che di aree in crisi industriale ed occupazionale e basati su accordi promossi da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati;

[19] Gli obiettivi dell'intervento dovranno essere perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile, della promozione, della tutela e del miglioramento dell'ambiente.

Per le attività selezionate mediante gara d'appalto per l'aggiudicazione di servizi, quando si applica il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è il bando di gara a stabilire i criteri di valutazione dell'offerta, tenendo conto della natura, dell'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

Prendendo in considerazione i bandi emanati nell'intero 2009 si è riscontrata l'applicazione di questi criteri. Nella Tabella 34 sono riportati i criteri di selezione utilizzati nei bandi considerati.

I bandi sono emanati dalla Direzione regionale competente per i temi su cui vertono. Ogni bando è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale Regionale (BUR), nel sito internet della regione e nella *Newsletter.*

Le modalità di diffusione adottate garantiscono che i beneficiari siano informati sulle condizioni specifiche necessarie per l'approvazione e l'attuazione dell'intervento, cioè quelle riguardanti i prodotti o ai servizi da fornire nel quadro dell'operazione, sul piano di finanziamento, sul termine per l'esecuzione e sui dati finanziari.

Le graduatorie delle domande presentate, *on-line*, dai beneficiari e redatte da un'apposita Commissione di valutazione, in seguito alla verifica di ammissibilità, sono pubblicate nel sito internet della Regione con indicazione dei soggetti ammessi e non.

Un altro compito dell'AdG è di accertarsi, anche mediante verifiche *in loco* su base campionaria, dell'effettiva fornitura di prodotti e dei servizi cofinanziati, dell'esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari e della conformità delle stesse alle norme comunitarie e nazionali (art.60 lett. b del Regolamento (CE) 1083/2006).

L'AdG nell'ambito delle procedure avviate tramite avviso pubblico, in particolare compie:

- una verifica amministrativa del 100% delle domande di rimborso;
- un controllo documentale del 100% delle domande di rimborso a saldo e dei rendiconti finali allegati;
- un controllo a campione *in loco*, sulla base di un adeguato campionamento, effettuato in funzione di un'analisi dei rischi (ad esempio le imprese pubbliche hanno un coefficiente di rischio minore rispetto alle imprese private) e ai sensi del DPR 445/2000. Il metodo di campionamento definito dall'AdG in collaborazione con la Direzione Sistema Statistico Regionale (adottato con decreto del Segretario Regionale n. 13 del 6 aprile 2009) è sottoposto a controllo annuale.

Dal mese di aprile 2009 si è dato avvio all'attività di controllo *in loco* di primo livello. A oggi sono state eseguite cinque estrazioni, ciascuna delle quali basata su un elenco di domande di rimborso presentate trimestralmente dai beneficiari in relazione ai diversi progetti finanziati dalle Direzioni responsabili di asse. Di tali operazioni è stato redatto verbale. Sono state a oggi controllate il 5,6% delle domande di rimborso presentate (69 domande di rimborso controllate su un totale di 1.229 domande presentate) che corrisponde all'8,5% della spesa totale delle domande di rimborso.

Tabella 33. Controlli effettuati (5) dall'AdG su domande di rimborso presentate. Aprile 2009 - marzo 2010

Tipologia controllo	Controlli su domande di rimborso (%)
Amministrativo	100
Documentale	100
In loco	5,6

Nel caso di procedure avviate tramite gara d'appalto per l'aggiudicazione di servizi in cui il destinatario è la Regione tutti gli atti di pagamento dei SAL (Stati Avanzamento Lavori) effettuati dalla Regione in favore del soggetto aggiudicatario del servizio, e l'effettiva fornitura del servizio reso, da parte di un soggetto diverso dal Beneficiario, sono sottoposti a controllo.

I controlli sono effettuati sulla traccia di procedure scritte e check list scritte. Le check list sono raccolte negli Allegati del Manuale del sistema di gestione e controllo[20].

I controlli di primo livello consistono in verifiche documentali[21] puntuali e approfondite su fatture, relazioni finali o di stato di avanzamenti e di tutti i documenti che accompagnano le domande di pagamento e nella verifica sul posto dei progetti su base campionaria.

I controlli amministrativi sulle spese sono effettuati in un momento antecedente il pagamento.

Nelle visite sul posto, invece, tutti gli elementi sopra indicati sono verificati con ispezioni fisiche, colloqui con il personale ed esame dei conti e dei documenti descrittivi (compresi gli appalti).

Le prove ottenute nei controlli sono mantenute in un apposito registro dei controlli.

Ove si siano riscontrate irregolarità di spesa rientranti nelle fattispecie contemplate dai bandi, le stesse sono contestate al beneficiario; in esito a detta attività realizzata in contraddittorio, la Struttura regionale dispone l'archiviazione o il taglio della spesa oggetto di contestazione, a seconda che accolga o no le osservazioni e i chiarimenti prodotti dal beneficiario. In questo secondo caso, l'importo viene re-introitato, ove già liquidato, in altre parole compensato, se sussistono le condizioni, con le somme di cui il beneficiario è creditore.

Riferendoci sempre ai controlli effettuati da aprile 2009 da tutte e tre le Direzioni, la percentuale di spesa errata sul totale di spesa controllata è dello 0,84%.

Esistono procedure scritte per far sì che tutti i documenti riguardanti le spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90 del Regolamento (CE) 1083/2006 (art.60 lett. f del Regolamento (CE) 1083/2006). Sono mantenute anche altre informazioni necessarie se ritenuto opportuno o se richiesto da altre Autorità. L'AdG ha predisposto il *format* delle piste di controllo relative alla procedura di selezione/attuazione adottata per l'attuazione del POR FSE 2007-2013. Le Piste di Controllo predisposte dall'AdG, adottate con Delibera di Giunta Regionale, sono applicate da ciascuna Direzione per le attività di propria competenza.

Le procedure per assicurare che l'AdC riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione sono state seguite (art.60 lett. g del Regolamento (CE) 1083/2006). Nel Manuale dei sistemi di gestione e controllo è presente un diagramma di flusso che consente di tracciare la spesa dalla certificazione del beneficiario fino alla dichiarazione alla Commissione da parte dell'AdC.

Per la gestione, il controllo e il monitoraggio delle operazioni del POR Veneto FSE 2007-2013 l'AdG si avvale di più strumenti informatici integrati tra loro. Nelle intenzioni iniziali questi strumenti dovevano essere:

1. sistema gestionale web progetti FSE, che, consentendo l'accesso diretto dei beneficiari fin dalla fase di presentazione delle domande di finanziamento; permette:

---

[20] Check list presenti nel Manuale dei sistemi di gestione e controllo:
- Verbale e check list verifiche amministrative ex art. 13.2.a) Reg. 1828/2006
- Verbale e chek list per le verifiche documentali dei rendiconti finali ex art. 13.2.a) Reg. 1828/2006
- Verbale e check list verifiche in loco regolarità finanziaria ex art. 13.2.b) Reg. 1828/2006
- Verbale e check list verifiche in loco conformità e regolarità dell'esecuzione ex art. 13.2.b) Reg. 1828/2006
- Verbale e check-list verifica della Procedura di selezione con gara d'appalto
- Verbale e check-list verifica SAL appalti pubblici
- Verbale e check-list verifica finale appalti pubblici.

[21] Le verifiche documentali devono verificare che:
- l'investimento, il servizio, la formazione siano stati effettivamente realizzati
- la spesa sia regolare, ammissibile, e adeguatamente ripartita.

a) il caricamento da parte dei beneficiari dei progetti e dei dati di attuazione (avvio interventi, calendari, elenchi destinatari e operatori ecc.);

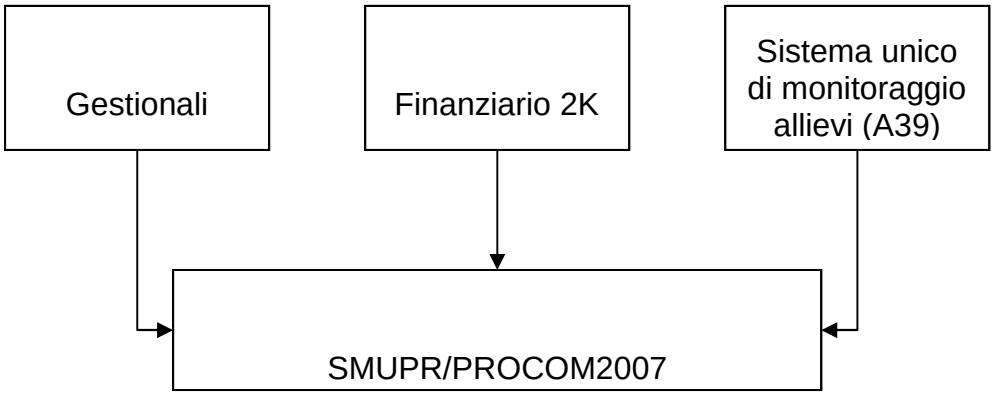
b) la gestione delle richieste di anticipazione e delle richieste di rimborso, mediante la registrazione sia dei giustificativi di spesa che dei controlli effettuati dall'AdG;

c) la gestione delle verifiche amministrative e finanziarie;

d) la presentazione e la verifica dei rendiconti di spesa;

2. sistema unico di monitoraggio allievi (chiamato A39), che raccoglie i dati riferiti a tutti gli allievi inseriti in percorsi di formazione gestiti dalla Regione del Veneto (quindi anche non FSE);
3. Sistema Unico di Monitoraggio Progetti Regionali (SMUPR) / ProCom2007[22] per trasmettere i dati al sistema informativo nazionale e alla Commissione Europea;
4. sistema di contabilità regionale "Finanziario 2k", per la gestione delle entrate e della spesa sul bilancio regionale (impegni, liquidazioni, ordinazioni e pagamenti) e delle Anagrafiche Beneficiari.

Figura 6. Diagramma di flusso del sistema informatico



Il sistema informatizzato nel suo complesso doveva entrare in funzione entro giugno 2009, ma non è ancora totalmente a regime. Le cause di questo ritardo sono da individuare nella complessità della realizzazione di SMUPR. Il nuovo applicativo per il monitoraggio unico dei progetti regionali permetterà, una volta realizzato, una svolta importante nel processo di monitoraggio regionale e, di conseguenza, della valutazione delle politiche regionali.

Il processo di attuazione (di natura operativa e strategica) del Programma Operativo, come da disciplinare di gara, sarà valutato *in itinere* da valutatori esterni che hanno il compito di redigere appositi Rapporti Annuali in coerenza con il Piano di Valutazione della programmazione unitaria della Regione Veneto 2007/2013, approvato con DGR 543 dell'11 marzo 2008.

La valutazione *ex ante* è stata realizzata ed è inserita nel Programma Operativo (art.60 lett. e del Regolamento (CE) 1083/2006).

Come previsto dal Piano di Valutazione della programmazione unitaria è stato costituito lo Steering group con Decreto del Segretario APIF (Attività Produttive Istruzione Formazione) n. 6 di aprile 2010. Questo organo ha la funzione di guidare e coordinare il processo di valutazione

[22] Per la gestione dei dati fisici e finanziari relativi agli interventi finanziati da Fondi Strutturali è stato realizzato dalla Regione Veneto, e già utilizzato per il precedente periodo di Programmazione 2000/2006, un sistema informativo denominato "PROCOM" il quale è stato implementato per adattarlo a quanto richiesto per la Programmazione Comunitaria 2007 - 2013. Tale sistema verrà mantenuto in funzione fino a quando SMUPR non sarà completamente funzionante.

nel suo complesso e i suoi membri sono rappresentativi delle parti economiche e sociali e della gestione ambientale.

Il Comitato di Sorveglianza, istituito il 6 novembre 2007 con Deliberazione della Giunta Regionale n. 3513, verifica l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo. Sono membri del Comitato tra gli altri, i rappresentanti della Regione, tra cui l'AdG, l'AdC e l'Autorità di Audit, i rappresentanti del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Economia e delle Finanze del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità. Il regolamento interno del Comitato è stato approvato dal Comitato stesso il 25 gennaio 2008. È presieduto dal Presidente della Regione Veneto e si riunisce almeno una volta l'anno. Fino ad ora le riunioni si sono tenute il:

- 25 gennaio 2008
- 27 giugno 2008
- 19 giugno 2009

L'AdG, avvalendosi della Segreteria Tecnica del Comitato, trasmette ai membri del Comitato i documenti necessari a un buon svolgimento dei lavori del Comitato stesso (art.60 lett. h del Regolamento (CE) 1083/2006).

Il POR prevede che sia assicurato il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e degli altri portatori di interesse in tutte le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del PO. A tal proposito nella composizione del Comitato di Sorveglianza è prevista la partecipazione di due rappresentanti delle Associazioni datoriali, due in rappresentanza delle Associazioni sindacali e di un rappresentante del terzo settore. Questi sono individuati dal Tavolo di Partenariato per il FSE (istituito con Deliberazione della Giunta Regionale n. 3513 del 6 novembre 2007). Fanno parte del partenariato socio-economico-istituzionale le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, quelle di rappresentanza dei lavoratori, quelle di rappresentanza della cooperazione e del "terzo settore", quelle di promozione delle pari opportunità.

Considerando l'elenco dei presenti alle riunioni del Comitato di Sorveglianza si riscontra che le parti economiche e sociali non sono state sempre presenti alle riunioni del Comitato.

Si segnala la partecipazione, al Comitato, di un rappresentante della Segreteria Regionale all'Ambiente e Territorio a garanzia della considerazione delle questioni ambientali.

L'AdG monitora il livello di attuazione del programma e invia alla Commissione le relazioni annuali sull'efficienza e una relazione annuale finale che sintetizza l'attuazione dell'intero programma, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza (art.60 lett. i del Regolamento (CE) 1083/2006).

I rapporti fino a ora realizzati, consultabili nel sito internet della Regione, sono relativi alle annualità 2007 e 2008.

L'AdG ha adempiuto gli obblighi in materia di informazione e di pubblicità (art.60 lett. j del Regolamento (CE) 1083/2006). Il Piano di Comunicazione del POR Veneto Ob. CRO 2007/2013 è stato redatto dall'AdG definendo:

- gli obiettivi e i gruppi di destinatari;
- la strategia e il contenuto degli interventi informativi e pubblicitari destinati ai potenziali beneficiari, ai beneficiari e al pubblico;
- il bilancio indicativo necessario per l'attuazione del piano;
- i dipartimenti o gli organismi amministrativi responsabili dell'attuazione degli interventi informativi e pubblicitari;
- un'indicazione del modo in cui gli interventi informativi e pubblicitari vanno valutati in termini di visibilità dei programmi operativi e di consapevolezza del ruolo svolto dalla Comunità" (Reg. (CE) 1828/2006, art. 2).

Il Piano di Comunicazione è stato approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1025 del 6 maggio 2008 ed è stato trasmesso alla Commissione Europea il 22 luglio 2008, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1828/2006. La Commissione Europea con nota n. 13143 del 25 luglio 2008 ha comunicato la propria formale accettazione del Piano stesso.

Nel giugno del 2008 è stata indetta la gara d'appalto per la "progettazione esecutiva e la realizzazione del Piano di comunicazione", in precedenza approvato. La gara è stata aggiudicata il 5 maggio 2009 con DSR n. 16; le successive verifiche condotte sui requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, hanno però dato esito negativo e comportato la conseguente decadenza dell'aggiudicazione. Si è pertanto proceduto a una nuova aggiudicazione a favore della ditta seconda classificata con DSR n. 29 del 10.09.2009, dichiarata efficace in data 10.09.2009, con DSR n. 39.

In questo periodo, la Società di Comunicazione sta procedendo alla programmazione dell'attività ordinaria. Il primo impegno che ha visto coinvolta tale Società, è stato la conferenza stampa indetta per il 29 dicembre 2009, volta a presentare un bilancio dei primi tre anni di programmazione del POR FSE 2007-2013.

Tra le iniziative messe in atto per diffondere la conoscenza del POR FSE e per dare attuazione al piano di comunicazione si può ricordare:

1. *l'evento di presentazione del POR FSE a Vicenza il 22 febbraio 2008 (*come richiesto dall'art. 7, paragrafo 2, lettera a) del Regolamento n. 1828/2006);
2. *l'adeguamento del sito web istituzionale della Regione Veneto* (in attesa dell'attivazione del sito dedicato e denominato www.piùsaipiùvai.it) assicurando una costante informazione tramite le specifiche pagine del sito istituzionale regionale, che propone già, dalla *home page*, il collegamento ai temi del Fondo Sociale Europeo;
3. *l'esposizione della Bandiera dell'Unione Europea all'esterno degli uffici dell'AdG, per una settimana, a partire dal 9 maggio 2009, giornata dell'Europa, (*adempimento richiesto dall'articolo 7 del Regolamento n. 1828/2006);
4. *il dialogo costante e diretto con gli operatori del settore*, che trovano rappresentanza nel partenariato istituzionale ed economico-sociale, i quali costituiscono i necessari e principali interlocutori per una efficace e pronta attuazione delle strategie disegnate dal POR FSE;
5. *la pubblicazione nel sito internet istituzionale dell'elenco dei beneficiari, (*richiesto dall'art. 7, paragrafo 2, lettera d) del Regolamento 1828/2006, a cura delle singole Direzioni che concedono i finanziamenti e dell'AdG);
6. *la partecipazione alla "Rete nazionale per la comunicazione dei Fondi strutturali 2007-2013"*, coordinata dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, avente lo scopo di facilitare la circolazione delle informazioni tra le varie AdG e lo scambio di esperienze, così come suggerisce l'articolo 10 del Regolamento 1828/2006;
7. *l'affidamento dell'incarico per l'attuazione del Piano di comunicazione*.
8. *la conferenza stampa sull'avanzamento del POR FSE*: indetta per il 29 dicembre 2009, volta a presentare un bilancio dei primi tre anni di programmazione del POR FSE 2007-2013[23].
9. *la comunicazione sull'offerta formativa a voucher*: Una specifica attività di comunicazione è stata avviata dalla Direzione Formazione, per promuovere adeguatamente gli interventi promossi dal Fondo Sociale Europeo e con cui sono state finanziate attività di formazione continua a voucher. In questo caso sono stati previsti brochure informative, cd rom, opuscoli e gadget. Il materiale informativo è stato destinato a tutti i soggetti potenzialmente coinvolti nelle iniziative e dunque lavoratori, aziende e organismi di formazione.

[23] Nell'occasione è stata inoltre presentata la linea grafica che caratterizzerà la campagna di comunicazione, costituita da un simbolo grafico (logo) e da un'*headline* – PIU' SAI, PIU' VAI - che fungerà da slogan. L'intento della strategia di comunicazione messa in campo è quello di veicolare una vera e propria immagine coordinata, che sia riconoscibile e riproposta nell'editing di tutti i prodotti diffusi.

Tabella 34. Criteri di selezione utilizzati nei bandi

DIREZIONE	BANDO	D.G.R.	ASSE	CRITERI VALUTAZIONE												
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	CS
Istruzione	Percorsi universitari finalizzati alla incentivazione della ricerca scientifica, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico - moduli professionalizzanti	1036 del 21/04/09	4	✓	✓	✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Percorsi universitari finalizzati alla incentivazione della ricerca scientifica, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico - dottorati di ricerca	722 del 24/03/09	4	✓	✓	✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Incubatori di sviluppo - Azioni di sostegno ai Poli formativi del Veneto e di accompagnamento alla riforma dell'Istruzione Tecnica Superiore	1963 del 30/06/09	4	✓	✓	✓	✓						✓	✓		
Istruzione	L'impresa incontra l'istruzione - Percorsi formativi a carattere seminariale per la costruzione di reti di conoscenza tra Imprese e Sistemi di Istruzione e Formazione	2471 del 04/08/09	4	✓	✓	✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Progetto TEKNE - Azioni di ricerca e approfondimenti disciplinari negli Istituti Secondari Superiori	1964 del 30/06/09	4	✓		✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Politiche attive per il contrasto alla crisi - Borse di ricerca connesse all'implementazione di reti di conoscenza contro la crisi economica	2214 del 21/07/09	2	✓		✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Percorsi universitari finalizzati alla incentivazione della ricerca scientifica, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico - Assegni di ricerca	2215 del 21/07/09	4	✓		✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Educazione permanente	3109 del 20/10/09	4	✓		✓	✓						✓	✓		
Istruzione	Progetto ORIOR 2009 - La scelta consapevole	2868 del 29/09/09	4		✓	✓	✓	✓					✓	✓		
Formazione	Presentazione di progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese	2468 del 04/08/09	5	✓	✓	✓	✓	✓						✓		
Formazione	Realizzazione di interventi integrati a supporto delle imprese venete – Politiche attive per il contrasto alla crisi LINEA 3	2299 del 28/07/09	1,2	✓	✓	✓	✓	✓						✓		
Formazione	Presentazione di progetti formativi per il settore restauro	2212 del 21/07/09	2	✓	✓	✓	✓	✓							✓	
Formazione	Percorsi triennali di istruzione e formazione - Interventi formativi di terzo anno	917 del 97/04/09	2	✓	✓	✓	✓	✓						✓		
Formazione	Formazione continua a voucher	1258 del 05/05/09	1													✓
Formazione	Alta formazione a voucher	1552 del 26/05/09	1,2													✓
Lavoro	Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani – Procura della Repubblica Venezia	919del 07/04/09	5	✓		✓	✓	✓					✓			
Lavoro	Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani – Corte d'appello Venezia	2573 del 04/08/09	5	✓		✓	✓	✓					✓			
Lavoro	Azioni di orientamento e formazione per giovani	643 del 17/03/09	3	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓		
Lavoro	Azioni di sistema per la realizzazione di strumenti operativi a supporto dei processi di riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze	1758 del 16/06/09	4		✓	✓	✓	✓					✓			
Lavoro	Interventi di politica attiva per il reinserimento, la riqualificazione, il reimpiego dei lavoratori del sistema produttivo colpiti dalla crisi economica	1757 del16/06/09	1,2						Si vedano le politiche attive per il contrasto alla crisi occupazionale.							

Legenda

criteri di valutazione:

1. rapporto con la situazione economico-territoriale in termini di circostanziata descrizione della proposta rispetto al tessuto socio-economico di riferimento;
2. coerenza della proposta con gli obiettivi specifici dell'Asse del POR al quale il bando si riferisce;
3. qualità della proposta in termini di completezza ed esaustività della stessa con riferimento agli obiettivi esplicitati nel bando nonché coerenza interna della proposta;
4. metodologie applicate per la realizzazione dell'intervento con particolare riferimento al grado di innovazione delle stesse;
5. grado di realizzazione, da parte del Soggetto proponente, delle attività pregresse e/o esperienza specifica in determinati settori e/o ambiti di intervento ove richiesti dal bando;
6. sviluppo sostenibile;
7. pari opportunità e non discriminazione;
8. integrazione tra strumenti: saranno valutate positivamente le proposte orientate alla realizzazione e lo sviluppo di iniziative correlate finanziate con diverse fonti e modalità e diverse al fine di garantire il migliore impatto possibile sul territorio di riferimento;
9. complementarietà con gli obiettivi/azioni previste da altri documenti programmatori: saranno valutate positivamente le proposte che dimostreranno un elevato grado di coerenza con gli indirizzi/strategie/obiettivi dei documenti regionali di programmazione, in funzione dello sviluppo socio-economico complessivo del territorio;
10. buone prassi: saranno valutate positivamente le proposte che conterranno elementi di replicabilità e trasferibilità in altri contesti (settoriali/territoriali);
11. qualità del partenariato in termini di valore aggiunto garantito all'iniziativa dall'articolazione e dalla qualificazione del Soggetto proponente in coerenza con le azioni proposte;
12. sviluppo locale: in relazione alla specificità di intervento dei singoli assi i progetti saranno valutati in funzione della realizzazione di azioni mirate allo sviluppo sia di aree subregionali che di aree di crisi industriale ed occupazionale e basati su accordi promossi da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati;

CS. Significa che nel bando considerato è stato fatto un richiamo generale ai criteri di selezione delle operazioni approvati dal Comitato di Sorveglianza.

= Criteri obbligatoriamente da considerare per la selezione/valutazione delle operazioni secondo quanto previsto dal Comitato di Sorveglianza.

✓ = Criteri espressamente richiamati nel bando.

Nella nostra analisi sono stati presi in considerazione solo i criteri di selezioni presenti nei bandi che combaciano con quelli approvati dal Comitato di Sorveglianza. In particolare i criteri di selezione che richiamano a meccanismi di monitoraggio, valutazione di processo/risultato sono stati fatti rientrare all'interno del criterio: "buone prassi: replicabilità e trasferibilità in altri contesti (settoriali/territoriali)".

4.2. Autorità di Certificazione

L'AdC verifica l'esattezza e la conformità delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento alle norme nazionali e comunitarie, che, certificate, sono inviate alla Commissione Europea. Le funzioni dell'AdC sono indicate chiaramente nel Manuale delle procedure dell'AdC approvato con DGR n. 3653 del 30 novembre 2009.

Le verifiche svolte dall'AdC, nell'adempiere le sue funzioni, sono eseguite sulla traccia di check list raccolte all'interno della Pista di controllo dell'AdC (approvata con DGR n. 3653 del 30 novembre 2009). Le check list presenti sono:

- Certificazione di spesa;
- Verifiche a tavolino;
- Verifiche documentali;
- Verifiche di sistema;
- Verifiche assistenza tecnica.

L'AdC ha elaborato e trasmesso alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento (art.61 lett. a del Regolamento (CE) 1083/2006).

Le domande di pagamento intermedio sono trasmesse, nella misura del possibile, tre volte l'anno entro le seguenti scadenze: 28 febbraio, 30 aprile, 31 luglio e 31 ottobre (ultima scadenza utile per l'accredito dei fondi entro il 31 dicembre per evitare, in base alla regola dell'n+2, il disimpegno automatico delle quote impegnate).

Fino ad ora sono stati certificati due gruppi di progetti rispettando le scadenze sopra riportate.

L'AdC ha certificato, secondo quanto previsto dall'art. 61 lett. b del Regolamento (CE) 1083/2006, che:

- la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;
- le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali.

A tal fine l'AdC ha provveduto a effettuare le seguenti verifiche:

- completezza e regolarità della documentazione ricevuta dall'AdG rispetto a quanto richiesto (utilizzo dell'apposita modulistica, verifica della coerenza dei dati indicati);
- corrispondenza dei dati di spesa ammissibile risultanti dalla dichiarazione dell'AdG con quelli risultanti dalle dichiarazioni di spesa delle strutture regionali e dalle check-list di controllo di primo livello;
- verifica a campione, per un gruppo di progetti previamente individuati, che gli importi di spesa dichiarati dall'AdG siano coerenti con le seguenti informazioni contenute nel sistema informativo:
    - importi dei singoli documenti giustificativi di spesa;
    - importo di spesa ammissibile come da controllo amministrativo documentale di I° livello;
    - importo del contributo erogato;
    - estremi dell'atto dell'AdG di approvazione del progetto;
    - riscontro delle risultanze evidenziate nelle check-list e nei verbali di verifica in loco con le registrazioni presenti all'interno del sistema informativo SMUPR e con i dati/documentazione in possesso dell'AdC;

- verifica a campione, del rispetto delle percentuali di contribuzione previste dal bando/avviso pubblico e nel contratto/convenzione con il contributo erogato e con l'importo di spesa oggetto di certificazione;
- verifica del rispetto del tasso di cofinanziamento previsto dal Piano Finanziario e del cumulo dei prefinanziamenti e dei pagamenti intermedi di cui all'art. 79 comma 1 del Reg. CE n. 1083/2006 al fine di non superare il 95% del contributo dei Fondi al Programma Operativo;
- verifica documentale delle spese sostenute a titolo di assistenza tecnica.

I progetti sui quali effettuare verifiche amministrativo-contabili sono selezionati casualmente. All'interno dei progetti individuati sono selezionate spese di diversa natura (fatture, costi personale, ecc.) ritenute più significative (campione soggettivo)[24].

Al momento non sono state ancora compiute verifiche *in loco*.

L'AdC verifica la completezza e la regolarità della documentazione ricevuta dall'AdG (art.61 lett. c del Regolamento (CE) 1083/2006), chiaramente indicata nel Manuale dei sistemi di gestione e controllo e nel Manuale delle procedure dell'AdC.

Preliminarmente alla verifica sulla documentazione fornita dall'AdG, prima di ogni scadenza per la presentazione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento, l'AdC provvede a dare comunicazione all'AdG del termine ultimo per l'invio delle dichiarazioni di spesa. L'AdG trasmette, in allegato alla dichiarazione di spesa, o mette a disposizione dell'AdC la seguente documentazione:

- dichiarazione delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari distinte per Asse prioritario, per Linea di intervento e per Azione, ripartite distintamente per quota comunitaria, statale, regionale, privata ed eventualmente altri pubblici. La ripartizione della spesa nell'ambito delle relative annualità avviene sulla base del criterio della data della quietanza;
- per i soli regimi di aiuto, dichiarazione attestante il rispetto delle condizioni di cui al punto 2) dell'art. 78 del Reg. (CE) n. 1083/2006, nel caso la dichiarazione di spesa includa anticipi corrisposti ai beneficiari dall'organismo che concede gli aiuti;
- dichiarazioni attestante il rispetto delle condizioni di ricevibilità previste per la presentazione della domanda di pagamento secondo quanto richiesto all'Allegato X dell'Appendice al reg. 1828/2006;
- check-list relative ai controlli documentali di I° livello effettuati dall'AdG, dalle strutture regionali responsabili di Azione o da eventuali Organismi Intermedi;
- verbali relativi ai controlli in loco di I° livel lo con indicazione delle relative risultanze e delle eventuali irregolarità riscontrate;
- riepilogo degli importi recuperati;
- riepilogo degli importi ritirati.

Nell'esercizio 2009 l'AdC non ha rilevato irregolarità per cui non ci sono stati importi ritirati, recuperati e/o da recuperare[25].

Nel caso ci siano importi ritirati, recuperati e/o da recuperare, l'AdC verifica la corrispondenza tra quanto comunicato dall'AdG a proposito dei recuperi effettuati, agli importi ritirati e agli ulteriori importi, portati comunque in deduzione, e quanto registrato nel sistema informativo stesso. Nelle more della piena operatività di SMUPR, le strutture regionali responsabili

[24] L'AdC può eseguire verifiche a campione, presso le strutture regionali responsabili delle singole Azioni, sulla documentazione giustificativa di spesa al fine di riscontrare la corrispondenza dei dati riepilogativi certificati alla Commissione Europea con le singole registrazioni di spesa presenti nel sistema informativo SMUPR e con la relativa documentazione giustificativa.

[25] L'AdC tiene una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione Europea prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva (art. 61 lett. f del Regolamento (CE) 1083/2006).

provvedono a registrare i dati relativi agli importi da recuperare e ai recuperi e ritiri effettuati su foglio elettronico. L'AdC può accedere a tali informazioni in occasione delle certificazioni e dichiarazioni delle spese intermedie.

Qualora dalle verifiche effettuate l'AdC riscontri la mancata effettuazione da parte dell'AdG delle decurtazioni sopra evidenziate, compie direttamente le decurtazioni a livello di singolo progetto.

L'AdC ha tenuto conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'Autorità di Audit (art.61 lett. d del Regolamento (CE) 1083/2006).

Preordinatamente alla presentazione di ogni certificazione di spesa, l'AdC provvede a richiedere all'Autorità di Audit di comunicare con congruo preavviso gli esiti dell'attività di audit svolta e all'AdG gli eventuali provvedimenti adottati in seguito ai suddetti esiti. Tutte le verifiche effettuate dall'Autorità di Audit, che hanno evidenziato irregolarità, sono trasmesse attualmente in forma cartacea. In futuro saranno registrate all'interno di SMUPR nella corretta funzionalità denominata "Monitoraggio Esiti Attività di Controllo" al fine di consentire all'AdC di eseguire gli opportuni riscontri, di evidenziare i seguiti dati alle irregolarità riscontrate e di verificare la loro eventuale iscrizione nel "Registro dei recuperi" e i riferimenti alla de-certificazione della spesa connessa.

Sono presenti e funzionanti sistemi informativi attraverso i quali sono supportate le procedure e le registrazioni contabili finalizzate alla presentazione delle certificazioni di spesa e delle relative domande di pagamento alla Commissione (art.61 lett. e del Regolamento (CE) 1083/2006).

Il sistema informativo Finanziario 2K garantisce che tutti i pagamenti effettuati a favore dei beneficiari finali, a seguito di presentazione di domanda di rimborso, siano registrati all'interno dello stesso con riferimento alle fasi contabili dell'impegno, della liquidazione di spesa e dell'ordinativo di pagamento.

All'interno del sistema informativo SMUPR è stato sviluppato un apposito modulo, denominato "Certificazione AdC", finalizzato a fornire il necessario supporto allo svolgimento delle funzioni poste in capo all'AdC per il periodo di programmazione 2007-2013.

Come ricordato, SMUPR non è ancora totalmente operativo: sono presenti i giustificativi di spesa ma non le check list dei controlli.

La certificazione dei due gruppi di progetti è stata effettuata adoperando PROCOM2007, per il primo gruppo, e SMUPR per il secondo.

L'Autorità di Certificazione, entro le scadenze stabilite (31 marzo di ogni anno) deve inviare nel caso di importi ritirati, recuperati a da recuperare alla Commissione[26] una dichiarazione contenente, per ciascun asse prioritario del programma operativo:

- gli importi ritirati dalle dichiarazioni di spesa presentate nel corso dell'anno precedente a seguito della soppressione totale o parziale del contributo pubblico a un'operazione;
- gli importi recuperati che sono stati detratti da tali dichiarazioni di spesa;
- una dichiarazione relativa agli importi da recuperare entro il 31 dicembre dell'anno precedente, elencati in base all'anno in cui sono stati emessi gli ordini di riscossione.

Per il Registro dei Recuperi, non ancora attivo in SMUPR, l'AdC ha previsto un foglio elettronico.

Una volta che SMUPR sarà attivo, a livello di singolo progetto, le strutture regionali responsabili delle singole Azioni provvederanno a registrare i dati rilevanti relativi agli importi da recuperare e ai recuperi e ritiri effettuati. Queste registrazioni costituiranno la base informativa per le verifiche che saranno attuate dall'AdC sugli importi recuperati, da recuperare e ritirati, così

[26] Prima della presentazione della suddetta "Dichiarazione annuale", l'AdC provvede, anche con il supporto della funzionalità "Monitoraggio esiti attività di controllo", a monitorare i progetti che avendo evidenziato irregolarità nel corso delle verifiche effettuate dagli organismi preposti ai controlli, presentano seguiti ancora aperti e importi non ancora restituiti. L'AdC provvede a darne comunicazione all'AdG competente al fine di sollecitare l'AdG a definire i casi non ancora conclusi o a fornire chiarimenti o informazioni al riguardo.

come comunicati dall'AdG[27], al fine dell'inserimento degli stessi nelle apposite sezioni del registro dei recuperi dell'AdC, contenuto nel sistema informativo SMUPR.

4.3. Autorità di Audit

Compito dell'Autorità di Audit è di assicurare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo verificando il corretto funzionamento delle autorità del programma e l'efficacia dei controlli da queste eseguiti.

L'Autorità di Audit svolge le attività di audit necessarie per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo (art.62, comma 1 lett. a del Regolamento (CE) 1083/2006)[28].

Gli audit svolti dall'AdA si dividono in due tipologie di controlli aventi oggetto diverso: audit delle operazioni e audit di sistema.

La prima tipologia è volta a verificare che il sistema di gestione e controllo predisposto dall'AdG sia in grado di assicurare che le operazioni siano realizzate nel rispetto delle norme di riferimento comunitarie e nazionali e che, a tale fine, siano definite e divulgate in maniera appropriata le procedure e gli strumenti per la gestione e il controllo delle operazioni.

Gli audit di sistema, il cui oggetto va dall'assetto organizzativo del sistema di gestione e controllo (compresa l'organizzazione interna dell'AdG e dell'AdC), alle procedure di programmazione, attuazione, rendicontazione e certificazione della spesa, al sistema di monitoraggio, ai sistemi di contabilità, alle procedure e agli strumenti per i controlli di primo livello, agli strumenti per assicurare un'adeguata informazione e pubblicità delle operazioni, al rispetto delle politiche comunitarie in materia di ambiente, appalti pubblici, aiuti di stato, pari opportunità.

Gli audit si fondano su check list e ogni anno l'AdA predispone un calendario dei controlli, di sistema e delle operazioni, da effettuare. Per il 2010 sono previsti 64 controlli, presso i beneficiari, sulle operazioni e 2 di sistema, presso la Direzioni Lavoro e Istruzione (audit di sistema).

Le attività di audit, dell'AdA, sono svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate (art.62, comma 1 lett. b del Regolamento (CE) 1083/2006). Il campione di operazioni è selezionato ogni anno sulle operazioni per le quali, nel corso dell'anno precedente l'anno in cui è presentato alla Commissione il rapporto annuale, sono state dichiarate spese alla Commissione per il PO. Il metodo di campionamento utilizzato si conforma alla strategia di audit approvata dalla Commissione e agli standard di controllo accettati a livello internazionale (art.62, comma 2 del Regolamento (CE) 1083/2006).

La metodologia di campionamento adottata permette di determinare un tasso di errore rappresentativo per il programma rilevando, così, il livello di efficacia dei sistemi e le possibilità

---

[27] L'AdC verifica che l'AdG abbia provveduto a decurtare le eventuali spese ritenute non ammissibili. Qualora l'AdG non abbia ancora provveduto a effettuare le suddette decurtazioni, l'AdC vi provvede direttamente dandone successiva comunicazione motivata alla struttura responsabile della gestione del progetto. Fino ad ora non si sono ancora presentati casi di irregolarità quindi l'AdC non ha dovuto verificare l'adempimento dei compiti dell'AdG appena sopra citati.

[28] L'AdA ha presentato la strategia di audit alla Commissione nei tempi stabiliti (nove mesi previsti dall'approvazione del programma operativo (art.62, comma 1 lett. c del Regolamento (CE) 1083/2006) ed è stata approvata il 5 dicembre 2008. La strategia indirizza le attività dell'Autorità di Audit e definisce quali sono gli organismi preposti alle attività di audit, la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione.
Nel Regolamento di Attuazione (art.18 comma 1) è previsto che la strategia di audit sia aggiornata e riesaminata su base annuale e, se necessario, nel corso dell'anno. Fino ad ora non è stata apportata alcuna modifica alla strategia di audit, solamente un aggiornamento dei calendari dei controlli.

di miglioramento. Se dai controlli sulle operazioni si rileva un errore che supera la soglia di rilevanza (2%), si procede a campionamenti e controlli aggiuntivi.

Qualora i problemi riscontrati nei controlli appaiano di carattere sistematico e pertanto tali da comportare un rischio per altre operazioni nell'ambito del Programma Operativo, l'AdA compie successivi esami, effettuati su un campione di operazioni non statistico, compresi eventuali audit supplementari per definire l'entità di tali problemi.

I risultati degli audit del campione supplementare sono analizzati separatamente da quelli del campionamento casuale. In particolare le irregolarità rilevate nel campione supplementare non sono prese in considerazione al momento del calcolo del tasso di errore nel campione su base casuale.

Attività aggiuntive di controllo possono essere realizzate anche sulla base dei risultati degli audit di sistema. Se, infatti, l'analisi dei rischi, compiuta considerando i risultati degli audit, porta alla segnalazione di criticità nel sistema si procede all'effettuazione di ulteriori controlli sulle autorità del programma.

Fino ad ora non sono state avviate attività aggiuntive di controllo rispetto a quelle programmate poiché non si sono verificate situazioni che le richiedessero.

Annualmente l'AdA deve presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo e formulare un parere sul sistema di gestione e controllo.

Il rapporto annuale di controllo (RAC), sul sistema e sulle operazioni (art.62, comma 1 lett. d del Regolamento (CE) 1083/2006) deve essere presentato entro il 31 dicembre. In esso sono messe in luce le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo (di 12 mesi) precedente e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del programma.

Sempre annualmente l'AdA formula un parere, destinato alla Commissione, in base ai controlli e alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti (art.62, comma 1 lett. d del Regolamento (CE) 1083/2006). Il RAC e il parere sono stati presentati nei termini. Non sono state presentate dichiarazioni di chiusura parziale.

Preventivamente alla predisposizione del rapporto annuale l'AdA predispone (entro il 15 settembre di ogni anno) un primo rapporto provvisorio da trasmettere all'AdG affinché la stessa prenda contatto con le Direzioni responsabili di azione per la definizione di tutte le posizioni di controllo non ancora chiuse. La stessa in seguito inoltra all'AdA. (entro il 10 ottobre di ogni anno) idonea comunicazione contenente le relative risultanze. Quanto pervenuto, opportunamente valutato dai competenti uffici dell'AdA, è riportato assieme agli altri dati all'interno del rapporto annuale, e sottoposto (entro il 30 novembre di ogni anno) all'approvazione dell'AdA. Il rapporto annuale nella sua veste definitiva è redatto entro il 10 dicembre di ogni anno e poi trasmesso alle competenti Autorità nazionali.

L'AdA ha svolto tutte le operazioni previste.

4.4. Indicazioni di sintesi

I soggetti ai quali fanno capo le diverse Autorità del Sistema di gestione e controllo hanno una buona conoscenza e padronanza delle funzioni attribuite e della loro gestione.

In definitiva l'analisi condotta consente di affermare che:

> **L'Autorità di gestione** compie correttamente il controllo di primo livello al fine di garantire la corretta ed efficace attuazione del programma. Verifica che le operazioni scelte per il programma siano conformi ai criteri. Informa i beneficiari sui modi di accesso ai fondi e

predispone controlli interni per verificare la regolarità delle spese sostenute dai beneficiari.
Corregge le irregolarità di spesa riscontrate, revocando le domande di pagamento e recuperando pagamenti non regolari già effettuati.
Monitora il livello di attuazione del programma e invia alla commissione le relazioni annuali sull'efficienza e una relazione annuale finale che sintetizza l'attuazione dell'intero programma.
I controlli di primo livello effettuati dall'AdG consistono in verifiche documentali puntuali e approfondite su fatture, relazioni finali o stati di avanzamenti e di tutti i documenti che accompagnano le domande di pagamento e in verifiche sul posto su base campionaria dei progetti campionati.

L'Autorità di Certificazione esamina e valuta tutte le informazioni inoltrate dall'AdG a seguito delle verifiche effettuate e controlla nel/i sistema/i di monitoraggio i dati relativi ai progetti. Certifica alla commissione l'accuratezza delle spese dichiarate, l'affidabilità del sistema contabile utilizzato, la conformità delle norme regionali, nazionali e comunitarie applicabili.

L'Autorità di Audit verifica l'efficacia dei controlli eseguiti dall'AdG e dall'AdC. Nel caso di mancanze, i responsabili dell'audit hanno presentato le raccomandazioni. La relazione alla Commissione sulle attività svolte, accompagnata da un parere di audit, è stata consegnata nei tempi previsti. Ha definito una metodologia standard di lavoro basata su procedure di valutazione dei sistemi e sulle operazioni.

La metodologia adottata che ha previsto l'adozione di una specifica procedura di campionamento, ha permesso di determinare il tasso di errori rappresentativo del programma. L'AdA ha fornito un riscontro all'AdG e all'AdC delle proprie risultanze e si è accertata della messa in atto delle raccomandazioni.

Tabella 35. Giudizio sull'osservanza dei Principi generali dei sistemi di gestione e di controllo (art.58 del Regolamento (CE) 1083/2006)

Principi generali dei sistemi di gestione e di controllo	Giudizio
Definizione delle funzioni delle Autorità e ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo	☺
Osservanza del principio della separazione delle funzioni fra Autorità	☺
Procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate	☺
Sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria informatizzati	😐
Sistema di informazione e sorveglianza nei casi in cui l'Autorità responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo	–
Disposizioni per la verifica del funzionamento dei sistemi	☺
Sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata	☺
Procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati	☺

In definitiva, il Sistema di Gestione e Controllo è rispettoso dei principi generali elencati nell'art.58 del Regolamento (CE) 1083/2006 (Tabella 35). Il punto di fragilità è rappresentato dal sistema di monitoraggio, non ancora totalmente attivo in tutte le componenti. Questo è in parte riconducibile agli obiettivi ambiziosi che l'adozione del sistema unico di monitoraggio delle politiche regionali si è posto. Una volta a regime, e non solo nel caso del Fondo Sociale Europeo, consentirà notevoli passi avanti nella valutazione delle politiche regionali. Pur per ora rispondendo, di fatto, alle esigenze conoscitive provenienti dall'esterno non è ancora in grado di

sfruttare appieno le sue potenzialità, quale, per citarne alcune, l'utilizzo del sistema di monitoraggio come strumento reale per la gestione dell'attuazione, dell'autovalutazione, del controllo e della trasparenza e non solo come percezione di un obbligo.

5. La programmazione attuativa. Elementi di valutazione

Nel presente capitolo si utilizzano i dati resi disponibili dall'autorità di gestione per trarre indicazioni su due specifici aspetti della programmazione attuativa, ovvero del processo attraverso il quale l'autorità di gestione realizza le strategie definite nel documento programmatico. Le analisi si concentrano sui dispositivi attivati tra il 2007 e 2009, per valutare, in relazione a ciascun singolo bando:

- l'attrattività e l'interesse suscitato, desumibile dal tasso di risposta agli avvisi emanati;
- i tempi di istruttoria, dalla data di scadenza del bando all'avvenuta approvazione dei progetti.

5.1. Il tasso di risposta ai bandi

La Tabella 36 ordina i bandi di gara in relazione al "tasso di risposta ai bandi", dato dal rapporto tra importo dei progetti ammissibili e importo stanziato. Il tasso di risposta fornisce indicazioni sulla capacità degli Avvisi di intercettare l'interesse del sistema della formazione, dell'istruzione e del lavoro, stimolandone la capacità progettuale. L'indicatore offre al contempo una lettura del grado di concorrenza del sistema, all'interno dei diversi segmenti di policy, individuando le aree di concentrazione della competizione e, all'opposto, gli ambiti di scarsa strutturazione del sistema dell'offerta formativa. Per una più agevole lettura del dato specifichiamo che l'indicatore è costruito come rapporto semplice, e che dunque un valore pari a 1 indica che l'avviso attira grossomodo un volume di progetti ammissibili pari all'importo posto a bando; un valore pari a 0,5 significa che il bando riesce a impegnare solo la metà delle risorse stanziate, per carenza di offerta adeguata; un valore ad esempio pari a due indica uno spazio di concorrenza, dal momento che il valore dei progetti ammissibili è due volte quello dell'importo stanziato; e così via.

Dall'analisi emerge innanzitutto un range piuttosto ampio di attrattività dei bandi, che varia tra 0 (interventi ex Linea 1 delle Misure anticrisi, DGR 1757 del 3 luglio 2009) e 3,8 (avviso utenza disoccupata anno 2008, DGR 1010 del 23 maggio 2008).

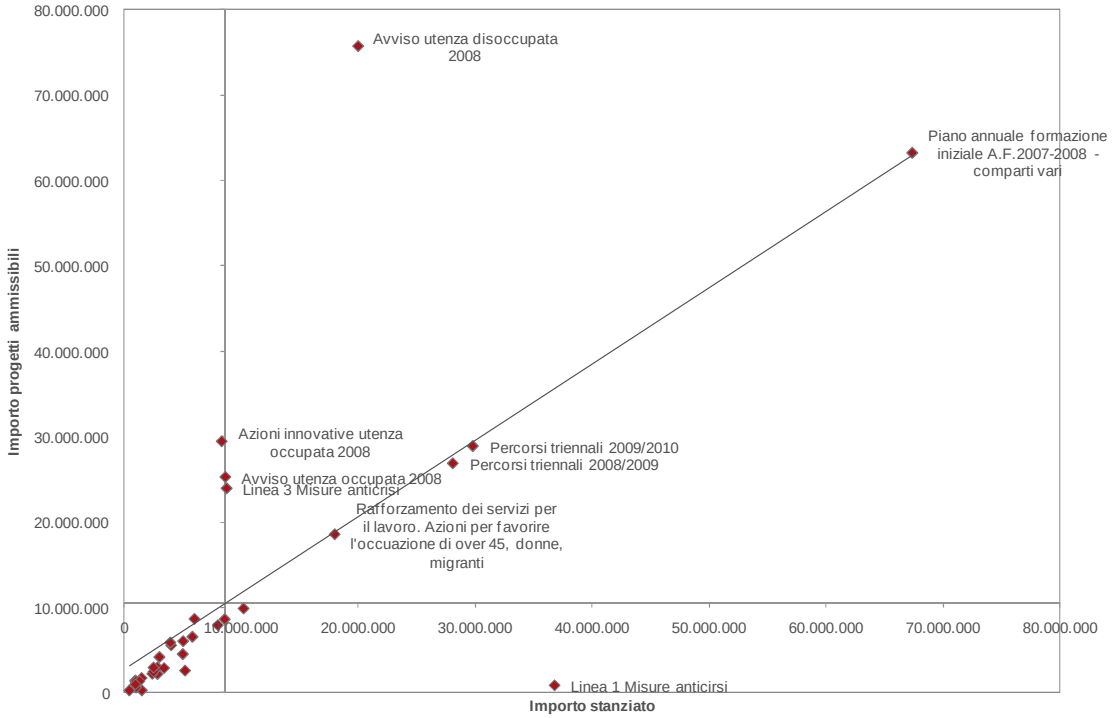
I bandi sono stati aggregati in 3 categorie, in base al valore del tasso di risposta (o indice di attrattività) (Tabella 36). La tabella elenca nella fascia alta i bandi con l'indice di attrattività minore (<0,6) ovvero quelli rispetto ai quali l'importo dei progetti ammissibili si è rivelato inferiore o pari alla metà dell'importo posto a bando. Tra questi spiccano, oltre alla già citata Linea 1, alcuni bandi rivolti al mondo dell'Istruzione, ovvero ad un ambito relativamente meno avvezzo della formazione all'utilizzo di finanziamenti a progetto I bandi riguardavano inoltre per lo più attività progettuali nuove: eccetto il bando relativo all'Educazione permanente (DGR 3109/2009), infatti, gli altri avvisi – da quello denominato "Reti di Conoscenza" avente ad oggetto lo sviluppo di reti e partenariati finalizzate alla elaborazione / introduzione della riforma del sistema educativo (DGR 2021/2008) al bando sui dottorati di ricerca, 2° e 3° anno (DGR 722/2009) alla tipologia progettuale "L'impresa incontra l'Istruzione", volta alla qualificazione del sistema dell'offerta di Istruzione – concernono tutti azioni innovative. La sperimentalità e la forte portata innovativa concorrono a spiegare anche – almeno in parte – la bassa attrattività del bando ex linea 1, che, nel contempo, evidenzia ulteriori problemi, segnalati al cap. 6. In sintesi, i dati segnalano l'esigenza di stimolare l'offerta di servizi e la competitività del sistema, soprattutto su aree di policy meno convenzionali – l'istruzione e il lavoro – ovvero quelle per cui esiste in regione Veneto una minore tradizione consolidata, sia in termini di rete di soggetti attuatori che in termini di pratiche e tipologie d'azione.

Tabella 36. Tasso di risposta ai bandi di gara (importo dei progetti ammissibili / importo stanziato X100). Triennio 2007-2009

DGR	Oggetto	Tasso di risposta
	Tasso di risposta <=0,6: offerta insufficiente, da stimolare	
1757 del 16/6/2009	Interventi di politica attiva e reinserimento nel mercato del lavoro (integrazione risorse con DGR 2216 del 21/7/2009)	0,0
2021 del 22/7/2008	Reti di conoscenza: Azioni di istruzione e formazione integrate finalizzate alla elaborazione /introduzione della riforma del sistema educativo svolte attraverso reti di partenariato	0,2
722 del 24/3/2009	Dottorati di ricerca (2°e 3°annu alità)	0,5
3109 del 20/10/2009	Educazione Permanente	0,5
2471 del 4/8/2009	Tipologia Progettuale: "L'Impresa incontra l'Istruzione"	0,6
	0,6 < Tasso di risposta <=1,5: offerta in equilibrio da stimolare e strutturare in senso qualitativo	
1410 del 6/6/2008	Laboratorio Impresa: percorsi integrati di azioni comprendenti formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, alternanza tra scuola e lavoro, sostegno alla mobilità geografica	0,8
2548 del 7/8/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008 - Intregazione comparti vari	0,8
1856 del 19/6/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008. Servizi di benessere. Azioni di primo anno	0,9
1963 del 30/6/2009	Progetti IFTS	0,9
1855 del 19/6/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008 - comparti vari.	0,9
1699 del 24/6/2008	Percorsi triennali 2008/2009. Interventi di terzo anno.+ riapertura termini Dgr 2556/08	1,0
1890 dell'8/7/2008	Interventi formativi e di ricerca nell'ambito dei Distretti Produttivi	1,0
917 del 7/4/2009	Percorsi triennali 2009/2010 – interventi di terzo anno	1,0
1964 del 30/6/2009	Progetto Tekne - azioni di ricerca e approfondimenti disciplinari negli Istituti Secondari Superiori	1,0
1036 del 21/4/2009	Moduli professionalizzanti	1,0
1017 del 6/5/2008	Moduli professionalizzanti, Master di I e II livello, Dottorati di ricerca (1°annual ità)	1,0
1758 del 16/6/2009	Azioni di sistema - Capitale Umano	1,0
3459 del 18/11/2008	Realizzazione di interventi formativi di alto apprendistato per favorire l'inserimento organizzativo e professionale dei giovani - Categoria d'intervento 62	1,0
2868 del 29/9/2009	Progetto Orior 2009: la scelta consapevole	1,0
1023 del 6/5/2008	Rafforzamento dei servizi per il lavoro - categoria di intervento 65. Azioni per favorire l'occuazione di over 45, donne, migranti	1,0
1808 dell'1/7/2008	Orientamento scolastico:azioni di orientamento rivolte a giovani che proseguono il percorso scolastico	1,0
2022 del 22/7/2008	Realizzazione di interventi di riqualificazione e reinserimento occupazionale di lavoratori coinvolti in crisi aziendale, settoriale o professinale - Categoria di intervento 64 - linea 2 prima finestra	1,1
2330 dell'8/8/2008	Progetti formativi settore restauro - utenza disoccupata – anno 2008	1,1
2214 del 21/7/2009	Politiche attive per il contrasto alla crisi. Borse di Ricerca connesse all'implementazione di Reti di Conoscenza contro la Crisi Economica	1,2
2215 del 21/7/2009	Assegni di Ricerca	1,2
2341 dell'8/8/2008	Interventi per migliorare l'integrazione e/o reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - Codice di intervento 71	1,2
2468 del 4/8/2009	Progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese Anno 2009	1,3
643 del 17/3/2009	Azioni di orientamento e formazione per giovani - Categoria di intervento 71	1,4
2212 del 21/7/2009	Piano annuale interventi formativi. Avviso progetti formativi settore restauro - utenza disoccupata – anno 2009	1,4
1268 del 26/5/2008	Assegni Ricerca	1,4
2331 dell'8/8/2008	Progetti settoriali - utenza mista – anno 2008	1,4
4124 del 30/12/2008	Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto	1,5
1809 dell'1/7/2008	Formazione Permanente: Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente	1,5
	Tasso di risposta >1,5: aree di forte competizione/fabbisogno	
2299 del 28/7/2009	Interventi integrati a supporto delle imprese venete-Politiche attive per il contrasto alla crisi -linea 3-anno 2009	2,7
1009 del 6/5/2008	Avviso utenza occupata - anno 2008.	2,9
1886 dell'8/7/2008	Azioni innovative per l'utenza occupata - anno 2008.	3,5
1010 del 6/5/2008	Avviso utenza disooccupata - anno 2008.	3,8

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Grafico 1. Importo stanziato e importo dei progetti ammissibili



Elaborazioni su dati di fonte AdG

La maggior parte dei bandi attivati in questo primo triennio di programmazione si colloca nell'intorno di 1 quanto a tasso di attrattività (il 76% dei bandi è compreso tra 0,8 e 1,5) evidenziando un sistema in sostanziale equilibrio tra domanda e offerta, ma al contempo una concorrenza non abbastanza spiccata da costituire uno stimolo al miglioramento qualitativo. In generale, si rileva una correlazione molto forte tra importo stanziato e importo dei progetti ammissibili, per cui al crescere dell'importo stanziato cresce proporzionalmente il volume di progetti ammissibili[29]. Il dato è a conferma di un equilibrio del sistema, che appare trainato dalla domanda di *policy* attivata dal decisore pubblico.

La situazione generale presenta tuttavia alcune eccezioni. Quelle in negativo sono già state evidenziate sopra e riguardano i bandi in forte misura "inevasi"; quelle in positivo riguardano quel piccolo segmento di bandi che in questo triennio hanno richiamato un fortissimo interesse tra i beneficiari, producendo una mole di progetti ammissibili pari a 3-4 volte l'ammontare dei finanziamenti posti a bando. Si tratta in particolare:

- della DGR 2299 del 2009, relativa a "Interventi integrati a supporto delle imprese venete" predisposta ad attuazione della Linea 3 del piano di Misure di contrasto alla crisi, che presenta un tasso di attrattività pari a 2,7;
- dell'avviso utenza occupata riferito all'anno 2008 (DGR 1009), (t.a. 2,9);
- della DGR 1886 del 2008, riferita a "Azioni innovative per l'utenza occupata" (t.a. 3,5);
- dell'avviso utenza disoccupata riferito all'anno 2008 (DGR 1009), che presenta un tasso di attrattività pari a 3,8.

[29] y=2854142,849+0,891x e R^2= 0,490.

Merita sottolineare come, tra questi quattro avvisi:

- tre riferiscano all'asse 1 Adattabilità, ovvero alla popolazione occupata o (in un caso) direttamente alle imprese;
- il quarto riferisca all'utenza disoccupata (Asse 2 Occupabilità, Obiettivo specifico E) ovvero sostanzialmente al segmento tradizionalmente elettivo del FSE, rispetto al quale esiste un'offerta strutturata di organismi e iniziative.

In particolare acquisisce un forte rilievo l'interesse suscitato dalla Linea 3, dove l'elevato tasso di attrattività (2,7) rappresenta una conferma dal lato quantitativo delle indicazioni fornite dagli stakeholder (in particolare dall'associazionismo datoriale rappresentato al Tavolo di partenariato) in merito all'interesse di queste misure, che costituiscono una risposta a fabbisogni diffusi delle aziende, soprattutto a fronte della ripresa post recessione.

5.2. I tempi di valutazione

Il primo triennio di attuazione del POR 2007-2013 vede una netta diminuzione dei tempi necessari alla selezione dei progetti rispetto al corrispettivo periodo della precedente programmazione, attestati sulle 113 giornate al terzo anno (2002)[30]. Gli attuali tempi di valutazione appaiono del tutto soddisfacenti, in quanto la media del triennio si attesta sui 47 giorni, poco più di un mese e mezzo per bando. Utilizzando la mediana, un indicatore che non risente dell'influenza dei bandi particolarmente onerosi da valutare né di quelli troppo rapidi, il dato scende a 37 giorni, poco più di cinque settimane.

Tabella 37. Valori medi e mediani calcolati sui bandi per anno di approvazione (2007-2009)

Anno di approvazione	Indicatore	Numero di giorni intercorsi per la valutazione	Numero di progetti presentati	Numero di progetti valutati al giorno
2007	Media	25	62	3,2
	Mediana	19	37	1,9
2008	Media	52	153	3,4
	Mediana	40	78	2,2
2009	Media	46	71	2,1
	Mediana	42	52	1,1
Cumulato 2007-2009	Media	47	106	2,8
	Mediana	37	67	1,6
	Minimo	3	1	0,0
	Massimo	114	668	9,1

Elaborazioni su dati di fonte AdG

[30] Fonte: Rapporto di valutazione intermedia del POR Veneto Obiettivo 3 – 2000/2006, Venezia, maggio 2003.

A questa *performance* ha contribuito la scelta di affidamento esterno della fase di istruttoria[31], che ha consentito di disporre di risorse dedicate; ma soprattutto la maggiore efficienza è imputabile all'opzione per la progettazione on line, che ha ricondotto la progettazione entro format più rigidi, semplificando sia l'attività progettuale che l'attività di valutazione e di selezione. Inoltre tale opzione ha annullato i tempi morti relativi all'invio e alla ricezione dei progetti, contribuendo ulteriormente alla velocizzazione della fase di istruttoria.

Tabella 38. Numero di giorni complessivamente intercorsi per la valutazione dei bandi e numero di progetti presentati suddivisi per anno di approvazione (2007-2009)

Anno di approvazione	Numero di giorni intercorsi per la valutazione	Numero di progetti presentati
2007	74	185
2008	826	2.441
2009	821	1.283
Totale	1.721	3.909

Elaborazioni su dati di fonte AdG

La varianza nei tempi di istruttoria rilevati sui diversi bandi non sembra dipendere dalla numerosità dei progetti in entrata[32], quanto piuttosto dalla complessità delle azioni progettuali oggetto di valutazione. Tempi più lunghi di valutazione si rilevano nell'asse Interregionalità e Transnazionalità (DGR 4124 del 30/12/2008, rivolta alla realizzazione di "Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto") dove tuttavia i 114 giorni necessari per l'istruttoria rappresentano un tempo accettabile in ragione dell'assoluta novità della tipologia d'azione finanziata, oltre che dell'esigenza di operare una valutazione congiunta di livello interregionale e internazionale. L'elemento innovativo spiega anche i tempi relativamente lunghi di istruttoria per la selezione dei progetti della DGR 1017/2008 recante "Moduli professionalizzanti, Master di I e II livello, Dottorati di ricerca (1°annualità)". (Tabella 39).

Le analisi evidenziano come mediamente siano i bandi riferiti ad azioni di sistema o ad attività meno convenzionali a necessitare di tempi di istruttoria più lunghi. È tuttavia supponibile che si tratti di tempi non comprimibili - perlomeno nell'immediato - se non a scapito della qualità e dell'accuratezza della valutazione. Ciò anche in ragione della durata di tali tempi, comunque contenuta.

[31] Affidata a Veneto Lavoro nell'ambito dei servizi di Assistenza Tecnica.
[32] R^2=0,006

Tabella 39. Numero di progetti presentati e giorni intercorsi per la valutazione

Dgr	Oggetto	Giorni intercorsi per la valutazione	Numero progetti presentati
4124 del 30/12/2008	Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto	114	57
1017 del 6/5/2008	Moduli professionalizzanti, Master di I e II livello, Dottorati di ricerca (1°annualità)	96	102
643 del 17/3/2009	Azioni di orientamento e formazione per giovani - Categoria di intervento 71	91	34
1023 del 6/5/2008	Rafforzamento dei servizi per il lavoro - categoria di intervento 65. Azioni per favorire l'occupazione di over 45, donne, migranti	90	78
1268 del 26/5/2008	Assegni Ricerca	90	64
1758 del 16/6/2009	Azioni di sistema - Capitale Umano	90	73
1009 del 6/5/2008	Avviso utenza occupata - anno 2008	86	668
1010 del 6/5/2008	Avviso utenza disooccupata - anno 2008	86	560
1410 del 6/6/2008	Laboratorio Impresa: percorsi integrati di azioni comprendenti formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, alternanza tra scuola e lavoro, sostegno alla mobilità geografica	85	77
1757 del 16/6/2009	Interventi di politica attiva e reinserimento nel mercato del lavoro (integrazione risorse con DGR 2216 del 21/7/2009)	74	64
2341 dell'8/8/2008	Interventi per migliorare l'integrazione e/o reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - Codice di intervento 71	65	76
3459 del 18/11/2008	Realizzazione di interventi formativi di alto apprendistato per favorire l'inserimento organizzativo e professionale dei giovani - Categoria d'intervento 62	51	1
1886 dell'8/7/2008	Azioni innovative per l'utenza occupata - anno 2008	48	194
2212 del 21/7/2009	Piano annuale interventi formativi. Avviso progetti formativi settore restauro - utenza disoccupata – anno 2009	48	44
2299 del 28/7/2009	Interventi integrati a supporto delle imprese venete-Politiche attive per il contrasto alla crisi - linea 3 - anno 2009	47	352
2471 del 4/8/2009	Tipologia Progettuale: "L'Impresa incontra l'Istruzione"	42	79
917 del 7/4/2009	Percorsi triennali 2009/2010 - interventi di terzo anno	42	106
1963 del 30/6/2009	Progetti IFTS	41	11
1036 del 21/4/2009	Moduli professionalizzanti	37	29
2548 del 7/8/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008 - Intregazione comparti vari	36	11
2468 del 4/8/2009	Progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese Anno 2009	33	16
2021 del 22/7/2008	Reti di conoscenza: azioni di istruzione e formazione integrate finalizzate alla elaborazione/introduzione della riforma del sistema educativo svolte attraverso reti di partenariato	32	40
1808 dell'1/7/2008	Orientamento scolastico:azioni di orientamento rivolte a giovani che proseguono il percorso scolastico	30	164
2215 del 21/7/2009	Assegni di Ricerca	30	47
2330 dell'8/8/2008	Progetti formativi settore restauro - utenza disoccupata – anno 2008	27	43
2214 del 21/7/2009	Politiche attive per il contrasto alla crisi. Borse di Ricerca connesse all'implementazione di Reti di Conoscenza contro la Crisi Economica	23	67
1964 del 30/6/2009	Progetto Tekne - azioni di ricerca e approfondimenti disciplinari negli Istituti Secondari Superiori	22	139
2022 del 22/7/2008	Realizzazione di interventi di riqualificazione e reinserimento occupazionale di lavoratori coinvolti in crisi aziendale, settoriale o professionale - Categoria di intervento 64 - linea 2 prima finestra	21	8
2331 dell'8/8/2008	Progetti settoriali - utenza mista - anno 2008	21	59
1855 del 19/6/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008 - comparti vari.	19	137
1856 del 19/6/2007	Piano annuale formazione iniziale A.F.2007-2008. Servizi di benessere. Azioni di primo anno	19	37
1890 dell'8/7/2008	Interventi formativi e di ricerca nell'ambito dei Distretti Produttivi	19	74
2868 del 29/9/2009	Progetto Orior 2009: la scelta consapevole	18	117
1699 del 24/6/2008	Percorsi triennali 2008/2009. Interventi di terzo anno e riapertura termini Dgr 2556/08	15	98
1809 dell'1/7/2008	Formazione Permanente: misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente	15	136
3109 del 20/10/2009	Educazione Permanente	15	43
722 del 24/3/2009	Dottorati di ricerca (2°e 3°annualità)	3	4

Elaborazioni su dati di fonte AdG

6. Quantificazione, analisi e valutazione delle realizzazioni

6.1 L'avanzamento finanziario del POR al 31.12.2009

Al 31-12-2009 il POR Veneto FSE registra impegni per circa 301 milioni di euro e pagamenti per 111 milioni di euro. Al termine delle prime tre annualità, la capacità di impegno complessiva (risorse impegnate su programmate) si attesta pertanto sul 42,0%, mentre la capacità di spesa (risorse spese dai beneficiari su risorse impegnate dalla Regione) si colloca sul 36,9% (Tabella 40). L'efficienza realizzativa (risorse spese su programmate) è pari al 15,5%, invariata rispetto alla performance registrata in riferimento al primo triennio d'attuazione per il POR 2000-2006[33].

Tabella 40. Costo totale programmato (2007-2013), impegni, pagamenti in Euro e indicatori sintetici % al 31.12.2009 suddivisi per Asse

Asse	Costo totale programmato in Euro (a)	Impegni in Euro (b)	Pagamenti in Euro (c)	Capacità d'impegno % (b)/(a)	Efficienza realizzativa % (c)/(a)	Capacità di utilizzo % (c)/(b)
1 Adattabilità	149.574.834	37.694.907	4.137.523	25,2	2,8	11,0
2 Occupabilità	378.918.135	189.346.234	94.250.648	50,0	24,9	49,8
3 Inclusione sociale	36.121.570	5.550.904	250.771	15,4	0,7	4,5
4 Capitale umano	112.163.209	43.805.309	9.575.639	39,1	8,5	21,9
5 Transnazionalità e interregionalità	11.252.156	5.087.063	4.579	45,2	0,0	0,1
6 Assistenza tecnica	28.667.913	19.829.604	2.994.119	69,2	10,4	15,1
Totale	716.697.817	301.314.021	111.213.279	42,0	15,5	36,9

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Tabella 41. Costo totale programmato (2007-2013), impegni, pagamenti in Euro e indicatori sintetici % al 31 dicembre. Anni 2007, 2008 e 2009

Anno	Costo totale programmato in Euro (a)	Impegni in Euro (b)	Pagamenti in Euro (c)	Capacità d'impegno % (b)/(a)	Efficienza realizzativa % (c)/(a)	Capacità di utilizzo % (c)/(b)
31/12/2007	716.697.817	70.979.396	0	9,9	0,0	0,0
31/12/2008	716.697.817	203.996.614	70.708.232	28,5	9,9	34,7
31/12/2009	716.697.817	301.314.021	111.213.279	42,0	15,5	36,9

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

L'attuazione del POR FSE 2007-2013 denota un giustificato lento avvio (Tabella 41), tenuto conto del fatto che il Programma è approvato con Decisione Comunitaria nel novembre 2007. Al 2007 si registrano impegni di spesa per circa 71 milioni di Euro (pari a circa il 10% del Costo totale programmato) ma non si registrano pagamenti. In termini di capacità di impegno l'impulso si realizza nel 2008, anno che vede lo stanziamento del 28,5% delle risorse programmate, pari a poco meno di 204 milioni di euro. Il dato è in linea con gli standard teorici attesi per il primo

[33] Fonte: Rapporto di valutazione intermedia del POR Veneto Obiettivo 3 – 2000/2006, Venezia, maggio 2003.

biennio: ipotizzando un avanzamento costante degli impegni di spesa, infatti, ciascun anno di programmazione dovrebbe impegnare circa il 14% delle risorse complessivamente a disposizione per il settennio di programmazione. La stessa dinamica caratterizza l'indicatore relativo all'efficienza realizzativa, che misura la quota di risorse spese sul totale programmato: alla fine del 2008 l'indicatore sfiora il 10%, mentre il dato sulla capacità di utilizzo si porta attorno al 35%. Nel 2009 le attività risentono lievemente dell'impatto della crisi e della connessa esigenza di rivedere ed attivare il complesso di interventi in risposta alla nuova congiuntura, ri-orientando di fatto in buona misura l'utilizzo del FSE. La capacità di impegno cresce comunque di 13 punti percentuali rispetto all'anno precedente, mantenendosi sugli standard teorici attesi. Al 2009 (Tabella 42) l'Autorità di Gestione dà in particolare forte impulso alle attività connesse all'Asse 5 Transnazionalità e Interregionalità e all'Assistenza Tecnica, proseguendo gli impegni di risorse in riferimento agli Assi Adattabilità e Capitale Umano. La quota di risorse spese ha invece al 2009 un incremento limitato a 5,5 punti percentuali e la capacità di utilizzo aumenta di soli 2 punti percentuali. A rallentare è dunque soprattutto il dato di spesa: un aspetto questo connesso con ogni probabilità soprattutto agli effetti dell'estensione universale delle modalità di gestione e rendicontazione on line e all'impatto che questa "rivoluzione informatica" ha comportato in fase iniziale sui beneficiari.

Tabella 42. Indicatori sintetici per asse (%) al 31 dicembre. Anni 2008 e 2009

Asse	31/12/2008			31/12/2009		
	Capacità d'impegno %	Efficienza realizzativa %	Capacità di utilizzo %	Capacità d'impegno %	Efficienza realizzativa %	Capacità di utilizzo %
1 Adattabilità	13,0	0,0	0,0	25,2	2,8	11,0
2 Occupabilità	40,4	18,6	46,1	50,0	24,9	49,8
3 Inclusione sociale	12,7	0,0	0,0	15,4	0,7	4,5
4 Capitale umano	22,1	0,0	0,0	39,1	8,5	21,9
5 Transnazionalità e interregionalità	0,0	0,0	-	45,2	0,0	0,1
6 Assistenza tecnica	7,5	0,5	6,9	69,2	10,4	15,1
Totale	28,5	9,9	34,7	42,0	15,5	36,9

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

L'analisi dell'avanzamento finanziario per asse (Tabella 40) evidenzia situazioni abbastanza differenziate. La capacità di impegno più elevata (69,2%) è associata all'Asse 6 dedicato all'Assistenza tecnica, a conferma dei rilevanti investimenti attivati rispetto alle procedure e ai sistemi di gestione, sorveglianza e controllo. Sotto questo profilo si rileva un deciso miglioramento rispetto al dato del primo triennio del POR 2000-2006[34] (13,3%). A fronte di una capacità di impegno molto elevata l'Asse 6 si connota per una bassa capacità di spesa (15,1%). I gap con la capacità di impegno e con la capacità di spesa associata ad altri assi sono tuttavia imputabili essenzialmente alla diversa modalità di assegnazione delle risorse: i servizi di assistenza tecnica, affidati in appalto o gestiti *in house*, prevedono infatti modalità e tempistiche di pagamento diverse e più rarefatte.

Elevata è anche la capacità di impegno relativa all'Asse Occupabilità, ovvero l'asse su cui è stata programmata la quota preponderante di risorse (53%). Per l'Asse 2, infatti, sono stati impegnati finora circa 189 milioni di euro pari al 50,0% del costo totale programmato, e la metà di questi sono stati già spesi dai beneficiari finali.

[34] Fonte: ibidem.

Superiore alla media è anche la capacità di impegno evidenziata dall'Asse 5 Transnazionalità e Interregionalità, dove sono già stati assegnati cinque degli undici milioni di euro programmati. Gli importi fanno tuttavia riferimento a progetti approvati in chiusura d'anno: da qui il dato sulla capacità di spesa, quasi nulla.

I restanti assi si collocano su livelli di impegno più bassi della media. L'Asse Capitale Umano, che concentra circa il 16% delle risorse programmate, si attesta su una capacità di impegno pari al 39,1% e su una capacità di spesa molto inferiore alla media e pari al 21,9%. Anche l'Asse 1 Adattabilità, cui il POR destina il 21% delle risorse, presenta livelli di avanzamento relativamente più arretrati: con una capacità di impegno nel primo triennio pari al 25,2% e una capacità di spesa dell'11%, l'avanzamento finanziario sembra risentire del fatto che questo asse è stato quello più fortemente investito dalle innovazioni introdotte con le misure anticrisi, che hanno abbisognato di un periodo di rodaggio per addivenire pienamente operative e note ai beneficiari e ai destinatari. Ricade infatti principalmente su questo Asse la DGR 1757 di giugno 2009, che ha stanziato con modalità "a sportello" oltre 36 milioni di euro per interventi di politica attiva finalizzati al reinserimento occupazionale.

Il riallineamento delle priorità di intervento prodotto dalla crisi economica ed occupazionale ha con ogni probabilità influito anche ad abbassare la capacità di impegno relativa all'Asse 3 dedicato all'Inclusione sociale, che al 31.12.2009 vale solo il 15,4% del programmato. Molto bassa anche la capacità di spesa, che si attesta sul 4,5% delle risorse impegnate. Va detto tuttavia che i dispositivi attivati dall'Autorità di Gestione, soprattutto nell'ultimo anno, hanno di fatto avuto quale obiettivo principale l'inclusione sociale: ciò non tanto in riferimento all'area dello svantaggio *tout court* quanto piuttosto in riferimento all'ampia platea di lavoratori minacciati dalla crisi.

Tabella 43. Costo totale programmato (2007-2013), impegni, pagamenti in Euro e indicatori sintetici % al 31.12.2009 suddivisi per Obiettivo specifico

Assi Por	Obietti specifici Por	Costo totale programmato in Euro (a)	Impegni in Euro (b)	Pagamenti in Euro (c)	Capacità d'impegno % (b)/(a)	Efficienza realizzativa % (c)/(a)	Capacità di utilizzo % (c)/(b)
1 Adattabilità	A	74.787.417	13.259.937	2.520.881	17,7	3,4	19,0
	B	49.858.278	17.068.729	703.041	34,2	1,4	4,1
	C	24.929.139	7.366.241	913.601	29,5	3,7	12,4
	Totale	149.574.834	37.694.907	4.137.523	25,2	2,8	11,0
2 Occupabilità	D	24.928.825	10.053.899	2.470.102	40,3	9,9	24,6
	E	335.292.691	173.959.971	91.399.244	51,9	27,3	52,5
	F	18.696.619	5.332.364	381.302	28,5	2,0	7,2
	Totale	378.918.135	189.346.234	94.250.648	50,0	24,9	49,8
3 Inclusione sociale	G	36.121.570	5.550.904	250.771	15,4	0,7	4,5
4 Capitale umano	H	22.848.061	10.507.657	615.297	46,0	2,7	5,9
	I	3.115.645	1.172.106	633.032	37,6	20,3	54,0
	L	86.199.503	32.125.546	8.327.310	37,3	9,7	25,9
	Totale	112.163.209	43.805.309	9.575.639	39,1	8,5	21,9
5 Transnazionalità e interregionalità	M	11.252.156	5.087.063	4.579	45,2	0,0	0,1
6 Assistenza tecnica	N	28.667.913	19.829.604	2.994.119	69,2	10,4	15,1
Totale Por		716.697.817	301.314.021	111.213.279	42,0	15,5	36,9

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

Un dettaglio ulteriore è dato dall'analisi dello stato d'avanzamento finanziario per Obiettivo specifico del POR (Tabella 43). Per quanto riguarda l'Asse Adattabilità – dedicato a imprese e occupati – gli indicatori si pongono al di sotto della media per tutti e tre gli obiettivi che lo compongono. Nell'ambito di questo asse la quota preponderante di impegni e di spese riguarda l'Obiettivo B, dedicato specificamente a sostenere i processi di innovazione organizzativa. In generale, rileva la limitata capacità di spesa evidenziata dai beneficiari sui progetti a favore delle imprese e dell'utenza occupata, che raggiunge al massimo il 19,0% (Obiettivo A) ed è bassa (4,1%) sui progetti finanziati attraverso l'obiettivo B – che al 2009 consistono nei voucher per l'Alta Formazione e negli Interventi integrati a supporto delle imprese venete previste nell'ambito delle Politiche attive per il contrasto alla crisi, Linea 3.

Come già sottolineato in precedenza, l'Asse occupabilità, dedicato *in primis* a disoccupati e inoccupati, è quello per il quale è stata programmata e impegnata la maggior quantità di risorse finanziarie del POR Veneto 2007-2013. Scendendo ad un dettaglio maggiore si può vedere come la quasi totalità di queste risorse sia convogliata nell'Obiettivo specifico E "Attuare politiche del lavoro attive e preventive". Per questo obiettivo sono stati programmati 335 dei 379 milioni di Euro complessivamente destinati all'Asse 2. La capacità di impegno è molto buona (51,9%), e altrettanto buona è la capacità di utilizzo in quanto più della metà delle risorse impegnate sono già state spese. In linea con il dato complessivo è anche la capacità di impegno dell'Obiettivo specifico D relativo al miglioramento dell'efficienza, efficacia, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro (40,3%) mentre risulta bassa quella dell'Obiettivo F "Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere"; per quest'ultimo sono stati impegnati solo 5 dei quasi 19 milioni programmati per il settennio (DGR 1023 del maggio 2008 rivolta ai servizi all'impiego provinciali). Anche in questo caso vale l'ipotesi del riallineamento delle priorità prodotto dalla crisi: una crisi, che, come si ricorda, ha colpito maggiormente la componente maschile del mercato del lavoro. Meno giustificabile è il dato sulla capacità di spesa, che si attesta solo sul 7,2% dell'impegnato. In questo caso il ritardo sembra legato piuttosto a problemi di ordine gestionale: partiti con modalità di gestione e rendicontazione cartacea, infatti, i progetti approvati in riferimento a questa DGR hanno subito *in itinere* un travaso sul gestionale on line, comportando qualche complicazione a carico dei beneficiari.

Anche all'interno dell'Asse 4 Capitale umano si riscontrano stati di avanzamento molto diversificati a seconda degli Obiettivi specifici considerati. Per quanto riguarda l'Obiettivo specifico H "Elaborare e introdurre delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento" la capacità d'impegno risulta piuttosto elevata, dal momento che in tre anni è stato impegnato il 46,0% delle risorse programmate. L'Obiettivo I connesso al *longlife learning* registra un impegno di spesa inferiore (37,6%) e, di converso, una buona capacità di utilizzo, la più elevata tra gli obiettivi specifici del POR (54,0%) La capacità d'impegno dell'Obiettivo specifico L "Sostenere la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione" è in linea con quella dell'Obiettivo I: sono stati impegnati 32 milioni di Euro sugli 86 programmati, il che si traduce in una capacità d'impegno pari al 37,3%. In relazione a questo obiettivo va rilevata la portata innovativa delle attività messe a bando, che, rispetto alla precedente programmazione, realizza un ventaglio di opportunità a favore dei destinatari che vanno dal cofinanziamento dei dottorati agli assegni di ricerca; dai moduli professionalizzanti ai percorsi IFTS; dall'orientamento al cofinanziamento di laboratori e progetti di ricerca nell'ambito degli istituti scolastici superiori.

In sintesi, il dato di avanzamento complessivo del POR è fortemente influenzato dall'Obiettivo Specifico E, in quanto finanziariamente equivale a quasi metà delle risorse programmate per il POR e, se si eccettua l'asse di Assistenza Tecnica, è l'obiettivo con lo stato di avanzamento maggiore. Calcolando il dato complessivo di avanzamento finanziario del POR, ad esclusione dell'obiettivo specifico E, si ottiene una capacità di impegno pari al 31,9% (contro il 42%), dato a ulteriore riprova della forte concentrazione di risorse verso l'attuazione di politiche del lavoro attive e preventive.

6.1.1 LE MISURE ANTICRISI

La valutazione dell'avanzamento del POR non può ovviamente prescindere dal complesso di misure anticrisi predisposto dalla Regione Veneto e definite nel documento "Linee guida delle politiche del lavoro nella Regione Veneto per fronteggiare la crisi occupazionale", del 5 febbraio 2009. Il documento anticipa in parte i contenuti dell'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, in cui si stabilisce la convergenza delle risorse a valere sul FSE su azioni di sostegno al reddito e politica attiva, nell'ottica dell'estensione delle tutele. Come già ricordato[35] il piano anticrisi della Regione Veneto si articola in quattro linee di intervento, tre delle quali a valere sul FSE, e in particolare sugli Assi Adattabilità e Occupabilità. Si tratta nella fattispecie:

- della Linea 1, dedicata ad interventi di politica attiva per il reinserimento, riqualificazione e reimpiego dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga;
- della Linea 2, dedicata ad interventi di politica attiva per il reinserimento, riqualificazione e reimpiego dei disoccupati esclusi dalla percezione di ammortizzatori sociali ordinari o in deroga;
- della Linea 3, a supporto di interventi di innovazione, riconversione e ristrutturazione nelle imprese venete.

Figura 7. Percentuale di risorse bandite per misure anticrisi nel 2009

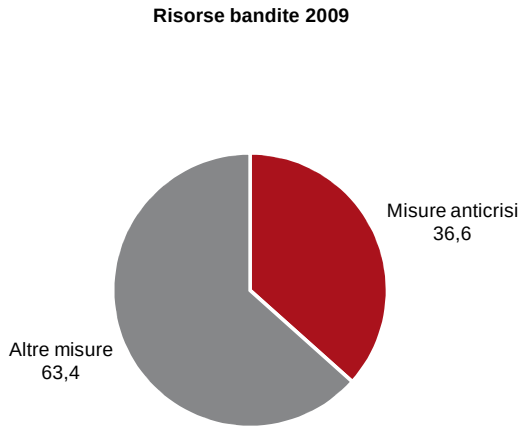


Tabella 44. Risorse bandite per le misure anticrisi suddivise per linee di intervento (2009)

Tipologia misura	Risorse bandite in Euro	%
Linea 1	36.800.154	78,2
Linea 2	1.480.000	3,1
Linea 3	8.751.282	18,6
Tot misure anticrisi	47.031.436	100,0
Altre misure	81.383.469	
Totale	128.414.905	

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

Nel 2009 attraverso il FSE sono stati stanziati circa 47 milioni di euro sulle cd. "misure anticrisi", pari al 36,6% delle risorse complessivamente bandite nell'anno (oltre 128 milioni, Figura 7 e Tabella 44).

Dei 47 milioni di Euro banditi per misure anticrisi, 37 sono attribuibili alla Linea 1, relativa ad interventi di politica attiva per il reinserimento, riqualificazione e reimpiego dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga (ex art.19 c.8 della Legge 2/2009).

[35] Per maggiori approfondimenti dell'iter si veda il capitolo dedicato all'analisi del contesto normativo.

Gli interventi di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga (Linea 1 Misure Anticrisi)

L'Avviso emanato dalla Regione Veneto sulla base della DGR n. 1757 prevedeva il finanziamento di 41.280 doti per la realizzazione di percorsi individualizzati. Destinatari degli interventi sono i lavoratori residenti o domiciliati nella regione Veneto che beneficiano dei trattamenti di Cassa integrazione in deroga o di altri interventi di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga ammortizzatori in deroga, in quanto sospesi o a rischio di espulsione dai processi produttivi o già espulsi. L'individuazione delle specifiche azioni di politica attiva da realizzare avvengono attraverso il Piano d'Azione Individuale, strumento definito dal destinatario delle azioni con il contributo di un operatore del sistema dei servizi per il lavoro, pubblici o privati, accreditati/autorizzati. Per la realizzazione del PAI è prevista l'assegnazione a ciascun destinatario dell'intervento di una Dote individuale, non trasferibile ad altri soggetti, che consente l'acquisizione di tutti i servizi previsti nello stesso PAI. Per ciascuna dote è fissato un importo standard medio per modulo di euro 625, di cui 310 per interventi di politica attiva, 290 di indennità di partecipazione e 25 per voucher di servizio finalizzati a sostenere la partecipazione del lavoratore ai percorsi di politica attiva (eventuali costi di trasporto). Soltanto la partecipazione alle diverse azioni previste dal PAI garantisce al destinatario degli interventi di politica attiva l'erogazione di un'indennità erogata dall'INPS. I percorsi individualizzati possono avere due finalità:

- l'aggiornamento delle competenze per i lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, per i quali si prevede il reinserimento nel processo produttivo di provenienza (percorso di riqualificazione);
- il miglioramento/adeguamento delle competenze per i lavoratori espulsi dai processi produttivi.

In termini procedurali, la Regione opera in convenzione con INPS (DGR n. 1556 del 26 maggio 2009). In particolare lo schema operativo prevede che:

- l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni alle integrazioni salariali in deroga è la Regione;
- la Regione, una volta definita la platea dei beneficiari, trasmette i relativi provvedimenti all'INPS, il quale provvede al pagamento delle prestazioni;
- la Regione si avvale dell'INPS per l'erogazione della quota integrativa di sostegno al reddito a proprio carico;
- la Regione si impegna a specificare l'ammontare della quota integrativa di sostegno al reddito, espressa in termini percentuali rispetto alla retribuzione di riferimento;
- l'INPS garantirà alla Regione l'accesso al sistema informativo percettori, attribuendo inoltre alla Regione la possibilità di richiedere a INPS utenze per i centri per l'impiego e per gli altri organismi pubblici o privati autorizzati o accreditati;
- la Regione attiva le politiche attive per i lavoratori interessati agli ammortizzatori in deroga e si impegna a comunicare all'INPS, tempestivamente e comunque entro e non oltre il periodo di paga in corso, la mancata partecipazione degli stessi ai percorsi previsti, nonché il rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo.[36]

Per realizzare questi interventi sono stati inizialmente stanziati 26 milioni di Euro circa, successivamente integrati con altri 11 milioni a causa dell'elevata domanda di cig (Cassa Integrazione Guadagni) in deroga pervenuta dalle aziende venete: alla data del 30 giugno 2009 si contavano 2.980 domande, per oltre 9milioni di ore richieste[37]**.** La prima tranche è a valere sull'Asse 1 Adattabilità - Obiettivo specifico C, mentre la seconda è a valere sull'Asse 2 Occupabilità - Obiettivo specifico E.

Come emerge dalla Tabella 45, il gap tra risorse stanziate e risorse impegnate / utilizzate ad oggi è ancora estremamente alto. Va tuttavia rilevato che il bando è attivato con modalità a

[36] Fonte: "Le misure regionali di contrasto alla crisi. Parte seconda, e monografie regionali: gli interventi di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga". Report Isfol / Itala Lavoro, gennaio 2010.
[37] Fonte: DGR n. 2216 del 21 luglio 2009.

sportello e dunque il dato relativo all'impegnato costituisce un valore ancora parziale. Inoltre si sottolinea che nel dato di impegno non sono comprese le risorse erogate tramite Inps. Ancora, si sottolinea che, nel caso delle politiche ex linea 1, il momento dell'impegno finanziario è posticipato alla fase di rendicontazione delle attività realizzate dai beneficiari, i quali ricevono dalla Regione un anticipo forfetario delle spese a fronte della disponibilità ad effettuare i colloqui e ad erogare le politiche attive. Il momento dell'impegno finanziario (da parte della Regione) dunque di fatto segue anziché precedere il momento della spesa (da parte delle Agenzie beneficiarie): tale pratica rende di fatto inutilizzabile nel modo consueto l'indicatore relativo alla capacità di utilizzo, in quanto questa è per definizione molto prossima al 100%, dal momento che gli impegni intervengono a rendiconto delle spese.

Tabella 45. Risorse bandite per le misure anticrisi, impegni, pagamenti in Euro e indicatori sintetici % al 31.12.2009, suddivisi per linee di intervento

Tipologia misura	Risorse bandite in Euro (a)	Impegni in Euro (b)	Pagamenti in Euro (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)	Capacità di utilizzo % (c)/(b)
Linea 1	36.800.154	834.772	819.540	2,3	2,2	98,2
Linea 2	1.480.000	1.453.233	0	98,2	0,0	0,0
Linea 3	8.751.282	8.680.245	0	99,2	0,0	0,0
Tot misure anticrisi	47.031.436	10.968.250	819.540	23,3	1,7	7,5

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

La limitata capacità di impiego dei fondi stanziati (ex Linea – DGR 1757/2009) va in buona misura ricondotta alla natura della crisi e alle modalità di gestione e utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga da parte delle PMI. Innanzitutto, l'utilizzo limitato delle risorse è imputabile alla tendenza alla domanda cautelativa di cig posta dalle aziende che, come mostrano le prime evidenze[38] hanno effettivamente utilizzato all'incirca il 43% delle ore richieste. In secondo luogo va considerato che lo strumento della cig, che configura una sospensione solo temporanea dell'attività lavorativa, di per sé non incentiva il lavoratore alla partecipazione alle politiche attive, proprio a causa della (auspicata) temporaneità dell'evento. Questa considerazione sembra rafforzarsi in relazione alla cig in deroga e alla congiuntura attuale: la recessione ha infatti provocato una crisi diffusa degli ordinativi, ricaduta soprattutto sulle piccole aziende terziste. In quest'ottica le sospensioni sono state utilizzate per lo più a intermittenza[39], e con modalità poco programmate / programmabili dalle aziende, in ragione dell'incertezza produttiva, per cui lo strumento è stato in buona misura modulato sulle fluttuazioni degli ordinativi aziendali: di per sé una gestione che fatica a collimare con la partecipazione stabile a misure di politica attiva.

In favore degli interventi ex Linea 2 al 31.12 2009 è stato stanziato un milione e mezzo di Euro a valere sul POR FSE. Attraverso queste risorse la Regione punta a supportare i lavoratori disoccupati, inoccupati e parasubordinati che non godono delle coperture previste dalla Linea 1. In questo caso lo stanziamento è avvenuto al 2009 tramite un unico bando, rivolto a laureati disoccupati con esperienze di ricerca. L'Autorità di Gestione ha dato in questo senso la priorità ad una tipologia di intervento a favore delle fasce giovani e qualificate della popolazione, con il

[38] Rif. "La cig in deroga in Veneto (maggio – ottobre 2009): le domande presentate e le prime evidenze sull'utilizzo". Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca, collana Misure, n. 27, Novembre 2009.

[39] Se in termini di ore l'utilizzo della cig in deroga si è limitato al 43% delle ore previste, la quota di lavoratori effettivamente coinvolta è stata pari all'88% dei previsti, evidenziando un coinvolgimento diffuso della forza lavoro ma per periodi brevi (mediamente 37 giornate pro capite). Rif. "La cig in deroga in Veneto (maggio – ottobre 2009): le domande presentate e le prime evidenze sull'utilizzo". Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca, collana Misure, n. 27, Novembre 2009.

duplice obiettivo di favorirne l'inserimento occupazionale e di promuovere ricerca e sviluppo con specifico riguardo ai settori in crisi. Per la Linea 3, pensata per sostenere l'innovazione e la competitività dei sistemi produttivi, sono stati banditi nel 2009 quasi 9 milioni di Euro a valere su quattro Obiettivi specifici: A, B, C ed E. Su entrambe queste linee la capacità di impegno è prossima al 100%, a sottolineare la rispondenza delle misure alla domanda delle imprese e degli inoccupati nella congiuntura attuale. Di converso al 31.12 .2009 i beneficiari non avevano ancora documentato alcuna spesa.

Tabella 46. Costo totale programmato (2007-2013), risorse bandite, impegni e pagamenti in Euro per categorie di spesa, valori assoluti e % al 31.12.2009

Categoria di spesa	Valore assoluto (Euro)				Composizione %			
	Costo totale programmato	Risorse bandite	Impegni	Pagamenti	Costo totale programmato	Risorse bandite	Impegni	Pagamenti
62 Formazione permanente nelle imprese, imprenditorialità e innovazione	74.785.859	20.843.625	13.259.937	2.520.881	10,4	5,6	4,4	2,3
63 Modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive	49.857.239	17.171.826	17.068.729	703.041	7,0	4,6	5,7	0,6
64 Servizi occupazionali per accompagnare la ristrutturazione di settori e imprese	24.928.620	32.576.743	7.366.241	913.601	3,5	8,8	2,4	0,8
65 Ammodernamento e rafforzamento istituzioni mercato del lavoro	24.928.620	10.085.191	10.053.899	2.470.102	3,5	2,7	3,3	2,2
66 Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro	267.982.663	176.905.619	167.774.699	90.931.704	37,4	47,8	55,7	81,8
67 Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa	9.348.232	13.805.036	2.623.737	212.865	1,3	3,7	0,9	0,2
68 Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	43.625.085	0	0	0	6,1	0,0	0,0	0,0
69 Migliorare accesso all'occupazione e ridurre le discriminazioni di genere	18.696.465	5.358.339	5.332.364	381.302	2,6	1,4	1,8	0,3
70 Azioni per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro	14.333.956	3.578.884	3.561.535	254.675	2,0	1,0	1,2	0,2
71 Integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati	36.146.498	8.286.045	5.550.904	250.771	5,0	2,2	1,8	0,2
72 Riformare istruzione formazione al fine di sviluppare l'occupabilità	34.276.852	16.556.608	10.507.657	615.297	4,8	4,5	3,5	0,6
73 Aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente	3.116.078	1.368.419	1.172.106	633.032	0,4	0,4	0,4	0,6
74 Sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione	74.785.859	37.200.000	32.125.546	8.327.310	10,4	10,0	10,7	7,5
80 Promozione di partenariati, patti e iniziative di rete	11.217.879	5.823.340	5.087.063	4.579	1,6	1,6	1,7	0,0
85 Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	14.333.956	17.277.228	16.685.006	2.961.271	2,0	4,7	5,5	2,7
86 Valutazione e studi; informazione e comunicazione	14.333.956	3.341.758	3.144.598	32.848	2,0	0,9	1,0	0,0
Totale	716.697.817	370.178.661	301.314.021	111.213.279	100,0	100,0	100,0	100,0
Earmarking (62-74)	676.812.026	343.736.335	276.397.354	108.214.581	94,4	92,9	91,7	97,3

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

6.2 L'avanzamento fisico e procedurale del POR al 31.12.2009

I dati resi disponibili dall'autorità di gestione consentono di focalizzare con un buon grado di dettaglio il processo di selezione dei progetti, evidenziando, ai diversi livelli:

- il numero di progetti presentati;
- il numero di progetti considerati ammissibili, a seguito dell'istruttoria di valutazione;
- il numero di progetti approvati.

Ciò permette di calcolare alcuni indicatori di sintesi – a livello di asse e obiettivo, nonché di tipologia di azione – utili ad analizzare il richiamo delle attività poste a bando nei confronti dei beneficiari, i livelli di qualità progettuale e la domanda inevasa.

Il tasso di ammissibilità è dato dalla quota di progetti considerati ammissibili rispetto a quelli complessivamente presentati dai beneficiari in riposta ai bandi: mediamente pari all'89%, indica una capacità progettuale collocata su standard notevoli. La varianza è tuttavia alquanto elevata e il tasso di ammissibilità mostra dei punti di caduta con particolare riferimento:

- ai progetti dell'Obiettivo specifico G dedicato all'inclusione sociale, dove l'indicatore scende al 57%;
- ai progetti dell'Obiettivo specifico F dedicati alla popolazione femminile, dove il dato si colloca sul 70%.

Tabella 47. Progetti presentati, ammissibili, approvati e indicatori sintetici suddivisi per obiettivo specifico al 31.12.2009

Assi Por	Obiettivi specifici Por	Progetti presentati (a)	Progetti ammissibili (b)	Progetti approvati (c)	Tasso di ammissibilità % (b)/(a)	Tasso di selezione % (c)/(a)	Tasso di approvazione % (c)/(b)
1 Adattabilità	A	1.472	1.207	478	82,0	32,5	39,6
	B	582	534	187	91,8	32,1	35,0
	C	115	114	104	99,1	90,4	91,2
	Totale	2.169	1.855	769	85,5	35,5	41,5
2 Occupabilità	D	28	28	28	100,0	100,0	100,0
	E	1.416	1.359	906	96,0	64,0	66,7
	F	23	16	16	69,6	69,6	100,0
	Totale	1.467	1.403	950	95,6	64,8	67,7
3 Inclusione sociale	G	110	63	48	57,3	43,6	76,2
4 Capitale umano	H	354	296	277	83,6	78,2	93,6
	I	179	170	126	95,0	70,4	74,1
	L	589	570	546	96,8	92,7	95,8
	Totale	1.122	1.036	949	92,3	84,6	91,6
5 Transnazionalità e interregionalità	M	73	67	48	91,8	65,8	71,6
Totale Por		4.941	4.424	2.764	89,5	55,9	62,5

Elaborazioni su dati di fonte AdG. Nota: sono stati escluse le gare d'appalto e i servizi in affidamento.

Il tasso di selezione medio si colloca sul 56% ad indicare come all'incirca un progetto presentato su due venga approvato. Questo rapporto può essere letto in termini di "probabilità di accesso ai finanziamenti", al lordo della qualità progettuale. Anche in questo caso la variabilità è elevata: la selezione incide maggiormente nei progetti afferenti l'Asse 1 Adattabilità, dove in media viene finanziato solo il 35% dei progetti presentati; come già evidenziato

dall'indicatore denominato "tasso di attrattività" in quest'area la concorrenza è dunque notevole. La forte selezione, combinata all'alto tasso di ammissibilità – indice di una buona qualità progettuale – indica un fabbisogno rilevante di politiche formative rivolte alle imprese e agli occupati. Meno rigida è la selezione nell'Asse Occupabilità, destinato ai disoccupati, dove ben il 65% dei progetti presentati ha accesso ai finanziamenti. Elevata è anche la probabilità di accesso ai finanziamenti dei progetti presentati nell'Asse dedicato al Capitale Umano, che si attesta sull'85%. Diversa è infine la situazione nell'ambito delle politiche di Inclusione Sociale e, in parte, dei progetti di Transnazionalità e Interregionalità, dove la selezione più rigorosa è imputabile sostanzialmente alla più bassa qualità progettuale, che porta ad escludere dal finanziamento quote importanti di proposte, come evidenziato dai corrispettivi tassi di ammissibilità (Tabella 47). In questi ambiti il tasso di selezione è rispettivamente pari al 44 e al 66% delle proposte presentate, mentre il tasso di approvazione, misurato sul numero di progetti ammissibili, si eleva al 76 e al 72%. Nel complesso dunque l'asse dell'inclusione sociale evidenzia un'area di policy che deve essere presidiata in ordine all'obiettivo di un incremento e miglioramento dell'offerta. Analogamente si rende opportuno un approfondimento sui progetti – nuovi alla programmazione FSE – a carattere internazionale e transnazionale, con l'obiettivo di individuare le leve di un possibile miglioramento.

Tabella 48. Progetti finanziati e impegni in Euro per tipologie d'azione al 31.12.2009

Tipologia di azione	V.a.		Composizione %	
	Progetti finanziati	Impegni in Euro	Progetti finanziati	Impegni in Euro
Azioni rivolte a persone	2.519	255.506.633	90,6	84,8
Azioni di sistema	223	39.140.948	8,0	13,0
Azioni di accompagnamento	39	6.666.440	1,4	2,2
Totale	2.781	301.314.021	100,0	100,0

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Le analisi relative alla tipologia di azioni finanziate nel primo triennio di programmazione evidenziano una maggiore diversificazione rispetto al precedente programma operativo (2000-2006): in questo emerge chiaramente l'accoglimento, da parte dell'autorità di gestione, delle raccomandazioni evidenziate nei precedenti rapporti di valutazione, che suggerivano un maggiore utilizzo del ventaglio di opportunità previsto in riferimento all'utilizzo del FSE, con particolare riferimento alle azioni di sistema. Al 31.12 2009 le azioni rivolte alle persone pesano per il 90,6%, in termini di numero di progetti finanziati (Tabella 48); l'8% dei progetti si costituisce di azioni di sistema e l'1,4% consiste in azioni di accompagnamento. A conclusione del primo triennio della passata programmazione le azioni rivolte alle persone costituivano addirittura il 97,7% del totale; le azioni di sistema si limitavano al 2,3% e le azioni di accompagnamento risultavano pressoché inesistenti[40].

Va inoltre considerato che, valutate in termini di impegni finanziari, le azioni di sistema accrescono il loro peso, contribuendo per il 13% agli impegni attivati al 31.12.2009, in ragione del maggiore costo unitario di questa tipologia progettuale. Analogamente le azioni di accompagnamento passano dall'1,4% al 2,2%.

Un'analisi di maggiore dettaglio delle tipologie di azione consente di evidenziare come le azioni rivolte alle persone siano costituite in quota preponderante da attività di formazione (che

[40] Fonte: Rapporto di valutazione intermedia del POR Veneto Obiettivo 3 – 2000/2006, Venezia, maggio 2003.

costituiscono il 73,4% dei progetti complessivamente finanziati). Rilevante in termini di numero di progetti attivati anche il peso delle azioni di orientamento (9%) che tuttavia risulta limitato in termini di impegni finanziari, a causa del minor importo medio dei progetti attivati in questa fattispecie. (Tabella 49).

Tabella 49. Progetti finanziati e impegni in Euro per sottosettore Cup al 31.12.2009

Tipologia azione	Sottosettore Cup	V.a.		Composizione %	
		Progetti finanziati	Impegni in Euro	Progetti finanziati	Impegni in Euro
Rivolte a persone	Formazione	2.041	223.013.139	73,4	74,0
	Work-experience	127	17.753.715	4,6	5,9
	Incentivi	97	9.655.000	3,5	3,2
	Orientamento	254	5.084.779	9,1	1,7
Di sistema	Dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei Spi	30	8.853.899	1,1	2,9
	Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di istruzione	110	837.795	4,0	0,3
	Dispositivi e strumenti a supporto dell'integrazione tra sistemi	73	10.322.879	2,6	3,4
	Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo	10	19.126.375	0,4	6,3
Di accompagnamento	Servizi e tecnologie per l'informazione e le comunicazioni	2	40.038	0,1	0,0
	Altri servizi per la collettività	37	6.626.402	1,3	2,2
Totale	Totale	2.781	301.314.021	100,0	100,0

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Di un certo rilievo è inoltre il peso della categoria "*work experience*", che costituisce il 4,6% dei progetti approvati e il 5,9% degli impegni finanziari. Sotto questa voce sono compresi piani d'inserimento professionale, percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione d'impresa, tirocini, borse di lavoro e altre forme di *work experience*. Questa categoria contiene in particolare i progetti e gli impegni finanziari attivati in riferimento alla Linea 1 delle Misure Anticrisi, che ne costituiscono parte rilevante.

Tra le azioni di sistema prevalgono (in termini di impegno finanziario) i "dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo" (6,3%), attivati in ordine all'attuazione e alla gestione del PO; seguono i "dispositivi e strumenti a supporto dell'integrazione tra sistemi" (3,4%) - che comprendono attività di comunicazione e progetti finalizzati alla condivisione e realizzazione del sistema regionale *competence based* - e i servizi a supporto della qualificazione dei servizi per l'impiego (2,9%), attivati nell'ambito dell'Obiettivo Specifico D.

Tabella 50. Sottosettore Cup formazione per il lavoro: progetti finanziati, impegni in Euro e destinatari avviati per categoria Cup al 31.12.2009

Categoria Cup	V.a.			Composizione %		
	Progetti finanziati	Impegni in Euro	Destinatari avviati	Progetti finanziati	Impegni in Euro	Destinatari avviati
percorsi scolastici formativi all'interno dell'obbligo	384	126.374.308	21.936	18,8	56,7	41,6
formazione per occupati (o formazione continua)	530	20.563.477	19.506	26,0	9,2	37,0
formazione post obbligo formativo e post diploma	524	50.166.859	5.283	25,7	22,5	10,0
alta formazione - post ciclo universitario	439	21.663.344	4.378	21,5	9,7	8,3
formazione permanente. Aggiornamento culturale	126	1.172.106	1.189	6,2	0,5	2,3
alta formazione - nell'ambito dei cicli universitari	27	884.216	388	1,3	0,4	0,7
ifts	11	2.188.829	0	0,5	1,0	0,0
Totale	2.041	223.013.139	52.680	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Per quanto concerne lo specifico delle azioni formative, relativamente al numero di progetti finanziati la quota più rilevante è relativa alla formazione per occupati (o formazione continua) e alla formazione post obbligo formativo e post diploma (entrambe attorno al 26% del totale dei progetti finanziati). In relazione però agli impegni finanziari, il 57% dell'impegno totale è destinato alle attività riconducibili a percorsi scolastici formativi all'interno dell'obbligo (il dato indica un impegno medio per progetto più elevato che per gli altri progetti). Questa categoria è anche quella che raccoglie la quota più alta di destinatari avviati (il 42% circa). Seguono, come quota sul totale degli impegni finanziari, le iniziative di formazione post obbligo e post diploma (22% dell'impegno finanziario), mentre in relazione ai destinatari avviati il secondo posto spetta alle azioni di formazione per occupati o di formazione continua (37% sul totale destinatari avviati).

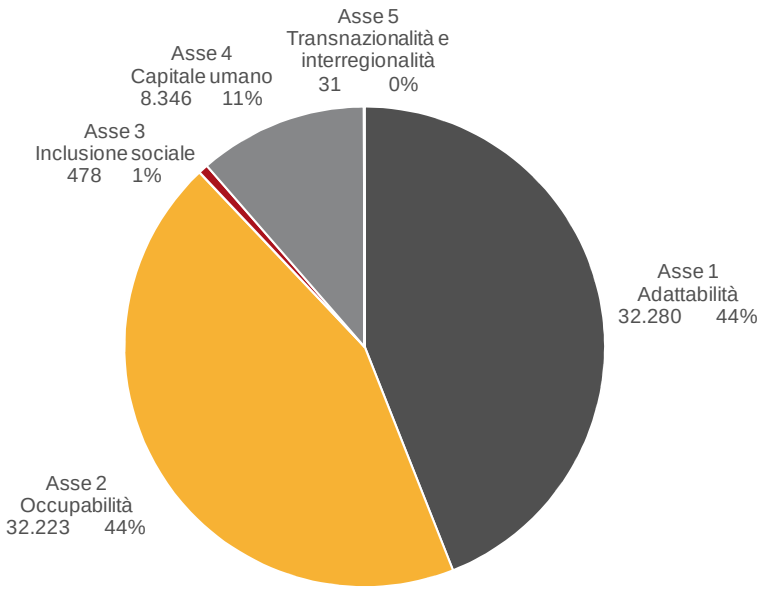
I 73.358 destinatari avviati al 31.12.2009 sono stati intercettati per il 44% dall'Asse 1 Adattabilità (32.280 lavoratori) e in quota analoga dall'Asse 2 Occupabilità (43,9%, pari a 32.223 destinatari, prevalentemente inoccupati e disoccupati). L'asse 4 Capitale Umano copre un ulteriore 11,4% dei destinatari (8.346 persone) mentre l'Asse 3 Inclusione sociale ne ha intercettato solo lo 0,7%, ovvero 478 persone (Tabella 51).

Tabella 51. Destinatari approvati, avviati e conclusi, tasso di avvio e conclusione per Assi e Obiettivi specifici POR al 31.12.2009.

Assi Por	Obietti specifici Por	Destinatari approvati (a)	Destinatari avviati (b)	Destinatari conclusi (c)	Tasso di avvio % (b)/(a)	Tasso di conclusione % (c)/(b)
1 Adattabilità	A	13.984	13.391	0	95,8	0,0
	B	7.802	6.373	0	81,7	0,0
	C	28.467	12.516	11.971	44,0	95,6
	Totale	50.253	32.280	11.971	64,2	37,1
2 Occupabilità	D	724	320	0	44,2	0,0
	E	37.000	30.947	15.290	83,6	49,4
	F	1.042	956	0	91,7	0,0
	Totale	38.766	32.223	15.290	83,1	47,5
3 Inclusione sociale	G	760	478	0	62,9	0,0
4 Capitale umano	H	3.729	1.966	1.819	52,7	92,5
	I	1.367	1.189	1.079	87,0	90,7
	L	9.220	5.191	2.746	56,3	52,9
	Totale	14.316	8.346	5.644	58,3	67,6
5 Transnazionalità e interregionalità	M	31	31	0	100,0	0,0
Totale Por		104.126	73.358	32.905	70,5	44,9

Elaborazioni su dati di fonte AdG

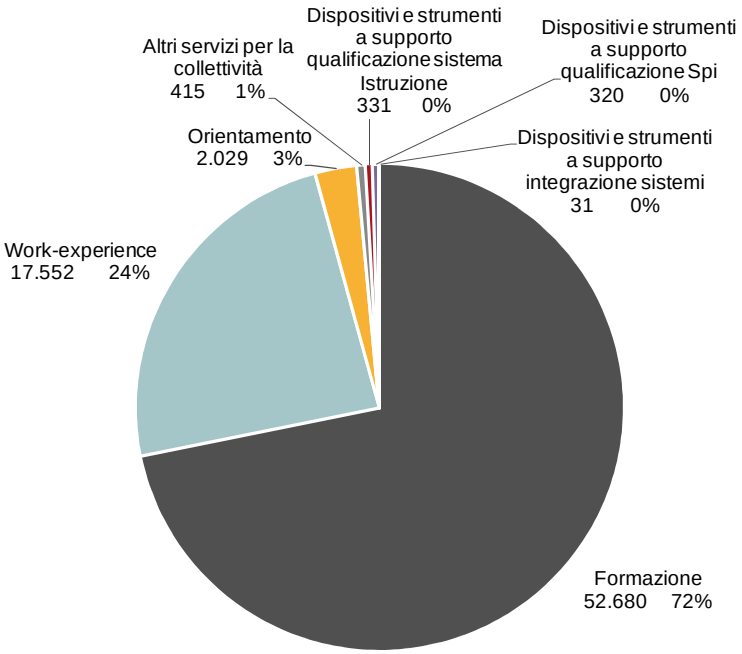
Grafico 2. Destinatari avviati per Asse al 31.12.2009



Elaborazioni su dati di fonte AdG

Il 72% dei destinatari (52.680 persone) ha beneficiato di un'attività formativa; il 24% (17.552) ha utilizzato altri strumenti formativi e di *work experience*: questo secondo segmento è costituito per lo più da destinatari delle misure anticrisi ex Linea 1 (15.108 lavoratori sospesi, pari al 20,6% dei destinatari complessivi).

Grafico 3. Destinatari avviati per sottosettore Cup al 31.12.2009



Elaborazioni su dati di fonte AdG

6.3. Profilo dei destinatari del POR FSE al 31.12.2009

Il *parterre* dei destinatari degli interventi attuati nel triennio 2007-2009 evidenzia, nelle sue caratteristiche costitutive, alcune peculiarità rispetto alla media della popolazione. All'analisi va doverosamente premesso che i dati elaborati nel presente paragrafo, relativamente ad alcune variabili, presentano una quota elevata di dati mancanti: vanno pertanto utilizzate alcune cautele nell'interpretazione degli esiti.

Va inoltre precisato che la classificazione utilizzata per distinguere le categorie di popolazione cui sono rivolte le politiche messe in atto dal POR, differisce da quella correntemente utilizzata e definita dall'Istat. I dati fanno infatti riferimento alle classificazioni individuate dall'Allegato 23 del Reg. (CE) n. 1828 del 2006 per il FSE. Nello specifico, sono tre le categorie in cui la popolazione viene distinta in base alla posizione nel mercato del lavoro: attivi, disoccupati e inattivi.

Gli attivi comprendono gli occupati, i disoccupati e le persone in cerca di prima occupazione. La strutturazione della base dati non consente tuttavia attualmente di distinguere numericamente, all'interno della categoria degli attivi, i tre segmenti che la compongono, ma soltanto di evidenziare il numero di disoccupati in senso stretto ovvero delle persone in cerca di lavoro con esperienza lavorativa, al netto del numero di persone in cerca di prima occupazione. Tra i disoccupati in senso stretto viene anche effettuata una distinzione per quelli cosiddetti 'a lunga durata'.

Tra gli inattivi (pensionati, casalinghe e studenti, ovvero persone fuori dal mercato del lavoro e che non ricercano lavoro) si distinguono in particolare le persone che frequentano corsi di istruzione e formazione.

Rispetto all'età, la classificazione utilizzata pone in risalto due specifiche categorie: quella dei giovani tra i 15 e i 24 anni – utile a monitorare il coinvolgimento nelle politiche della fascia di età in ingresso nel mercato del lavoro - e quella delle persone in età compresa tra i 55 e i 64 anni, necessaria a porre in evidenza realizzazioni e risultati delle politiche per l'invecchiamento attivo della popolazione.

Per quanto riguarda le persone fisiche (Tabella 52), un primo dato che emerge con evidenza è la preponderanza della componente maschile tra i destinatari del POR FSE realizzati al 31.12.2009. I maschi costituiscono infatti il 58,4% dei destinatari e sono sovrarappresentati di circa 8 punti percentuali rispetto al loro peso sulla popolazione di riferimento[41], che è pari al 50,7%. La Tabella 52 individua inoltre la forte concentrazione delle politiche nei confronti del segmento giovanile: i giovani tra i 15 e i 24 anni costituiscono infatti ben il 43,9% dei destinatari. Di converso si rileva in questa congiuntura un'incidenza molto lieve del segmento della popolazione 55-64, che costituisce solo il 3,3% dei destinatari avviati. Tale segmento, che nel profilo demografico regionale pesa per il 18% circa, risulta evidentemente sottorappresentato dalle politiche, che hanno puntato soprattutto alla popolazione in ingresso nel mercato del lavoro e al reinserimento occupazionale delle persone espulse dal mercato del lavoro, concentrandosi sulle fasce con maggior urgenza di reintegro professionale, ovvero su quelle escluse da possibilità di percorsi di accompagnamento alla pensione. La fase di recessione è intervenuta in altri termini a rendere meno cogente e prioritario l'obiettivo connesso all'invecchiamento attivo.

[41] Popolazione in età 15-64.

Tabella 52. Destinatari avviati e relativa composizione al 31.12.2009, composizione della popolazione di riferimento suddivisi per genere, età, stato occupazionale, cittadinanza, titolo di studio e provincia di residenza.

Categorie	Destinatari avviati	Composizione % avviati	Composizione % popolazione di riferimento[a]
Maschi[b]	42.832	58,4	50,7
Femmine	30.526	41,6	49,3
Totale	73.358	100,0	100,0
Età 15-24	32.178	43,9	14,1
Età 25-54[c]	38.774	52,9	67,7
Età 55-64	2.406	3,3	18,2
Totale	73.358	100,0	100,0
Attivi	44.808	61,6	67,9
di cui disoccupati[d]	*5.975*	*8,2*	*2,8*
Inattivi	27.966	38,4	32,1
Totale[e]	72.774	100,0	100,0
Italiani	63.190	88,5	87,8
Stranieri	8.222	11,5	12,2
Totale[e]	71.412	100,0	100,0
Scuola primaria e secondaria di I grado	30.598	54,2	45,2
Scuola secondaria di II grado[f]	19.236	34,1	42,6
Istruzione universitaria	6.644	11,8	12,3
Totale[e]	56.478	100,0	100,0
Verona	11.057	16,2	18,7
Vicenza	15.955	23,4	17,7
Belluno	2.552	3,7	4,3
Treviso	11.353	16,7	17,9
Venezia	10.388	15,2	17,3
Padova	13.706	20,1	19,1
Rovigo	3.163	4,6	5,0
Totale[e]	68.174	100,0	100,0

Elaborazioni su dati di fonte AdG.
a) La popolazione di riferimento è circoscritta alla classe d'età 15-64. I dati per genere, età e condizione lavorativa sono elaborazioni su dati Rcfl Istat 2009, il dato sulla cittadinanza è un'elaborazione Veneto Lavoro su dati Rcfl Istat 2008, il dato sul titolo di studio è una nostra stima su dati Rcfl Istat 2009 e il dato per provincia è una nostra stima su dati Rcfl Istat e Demoistat 2009.
b) Il dato maschi avviati è ricavato per differenza tra avviati totali e avviate femmine.
c) Il dato avviati 25-54 è ricavato per differenza tra avviati totali e le altre classi d'età.
d) Sono escluse le persone in cerca di prima occupazione.
e) Non corrisponde con il totale destinatari avviati per la presenza di dati mancanti.
f) Comprende l'istruzione post-secondaria non terziaria.

Il FSE sembra inoltre porsi quale strumento in grado di raggiungere adeguatamente la minoranza straniera: la quota degli stranieri tra i destinatari (11,5%) è infatti in linea con il loro peso sulla popolazione (12,2%). Per quanto concerne la scolarità, le iniziative attivate si sono dirette ad un target piuttosto in linea con il profilo della popolazione, anche se con una sovra-rappresentazione dei titoli di studio inferiori, in ragione dell'elevata quota di giovani studenti che caratterizza il profilo di destinatari del POR.

Infine, la distribuzione territoriale dei destinatari avviati evidenzia in particolare come le politiche abbiano ottenuto una partecipazione elevata in particolare nel vicentino mentre le province di Venezia e di Verona appaiono leggermente sottorappresentate rispetto al proprio peso demografico.

Tabella 53. Destinatari e imprese avviati al 31.12.2009.

Destinatari avviati	Imprese avviate
73.358	9.158

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Tabella 54. Imprese avviate e relativa composizione al 31.12.2009, composizione delle unità locali di riferimento suddivise classe d'addetti e provincia.

Categorie	Imprese avviate	Imprese avviate %	Composizione % aziende di riferimento[a]
Fino a 50 addetti	8.246	91,8	97,8
Da 50 a 249	686	7,6	1,9
250 e oltre	46	0,5	0,2
Totale[b]	8.978	100,0	100,0
Verona	423	10,6	17,9
Vicenza	1.410	35,3	18,1
Belluno	91	2,3	4,4
Treviso	652	16,3	18,1
Venezia	369	9,2	17,8
Padova	803	20,1	18,9
Rovigo	249	6,2	4,8
Totale[b]	3.997	100,0	100,0

Elaborazioni su dati di fonte AdG
a) Elaborazioni su dati di fonte INPS: sono escluse le aziende senza dipendenti
b) Non corrisponde con il totale imprese avviate per la presenza di dati mancanti

Al 31.12.2009 si contano 9.158 imprese avviate a interventi cofinanziati dal POR FSE 2007-2013 (Tabella 53); si tratta per quasi il 92% di imprese con meno di 50 addetti. E tuttavia, se si considera che il tessuto d'impresa Veneto è costituto per il 97,8% da aziende con meno di 50 dipendenti, questo segmento appare sottorappresentato. Per contro le imprese avviate con una dimensione medio-grande (da 50 a 249 addetti) sono il 7,6% contro l'1,9% riscontrabile nel complesso delle aziende venete, in base alla fonte Inps.

Per quanto riguarda i territori provinciali sembra essere nuovamente il vicentino a mostrare la maggior capacità di utilizzo delle risorse FSE, con una quota di imprese avviate che realizza il 35% del totale. Anche in questo caso tuttavia si sottolinea la scarsa affidabilità del dato, data l'elevatissima presenza di dati mancanti (per il 56% delle imprese non è indicata la localizzazione).

6.3.1. LA COMPONENTE FEMMINILE

Abbiamo già visto come le donne costituiscano una componente minoritaria dei destinatari delle azioni cofinanziate al 31.12.2009. Scendendo a livello di Asse e di Obiettivo Specifico è possibile tuttavia fornire qualche indicazione in più rispetto al peso della componente femminile e alle pari opportunità di genere, in riferimento ai diversi segmenti e aree di policy (Tabella 55).

L'Asse 1 Adattabilità, rivolto alla popolazione occupata, ha avviato poco più di 13mila donne. In quest'Asse l'incidenza della popolazione femminile si colloca sul 40,4%. Il dato è in linea con il profilo di genere degli occupati in regione Veneto, che indica nel 41,1% il peso della componente femminile al 2009 (Tabella 56). Nel complesso le politiche di adattabilità si pongono dunque in linea con le istanze di pari opportunità di genere, ma il dettaglio per Obiettivo Specifico richiede ulteriori specificazioni. In particolare:

- gli Obiettivi A e B, volti rispettivamente al miglioramento delle competenze dei lavoratori, a partire dai profili più deboli (A) e a favorire la produttività e l'innovazione (B) intercettano una quota di donne relativamente bassa (38 e 35%);
- l'Obiettivo C, volto a contrastare le ricadute occupazionali delle crisi (C) intercetta una quota di donne più elevata (46%). Su questo obiettivo in particolare il peso della componente femminile tra i destinatari è superiore a quello riscontrato presso la popolazione occupata, a significare come, nelle aziende in crisi, la popolazione femminile sia maggiormente esposta al rischio occupazionale.

Per quanto concerne l'asse 2, la capacità di intercettare la componente femminile va decisamente analizzata in relazione al singolo Obiettivo Specifico. L'obiettivo specifico D, rivolto al miglioramento dei Servizi per l'Impiego, si estrinseca prevalentemente in azioni di sistema e formazione rivolta agli operatori dei centri; qui l'elevata incidenza della componente femminile (72,5%) sta semplicemente ad indicare una prevalenza di donne nel segmento occupazionale dei servizi al lavoro. Per quanto concerne invece le azioni relative all'obiettivo E, rivolte ai disoccupati, la quota di donne sugli avviati è del 38,8%: considerando che, a livello regionale, le donne rappresentano la componente maggioritaria della disoccupazione (56,1%), lo sbilanciamento di genere emerge chiaramente in termini di difficoltà delle politiche attive a sollecitare la partecipazione femminile. Si tratta di una criticità non nuova, rispetto alla quale vanno tuttavia individuate specifiche misure volte a rimuovere gli ostacoli alle pari opportunità: dai voucher di servizio alla comunicazione ad altri incentivi, connessi anche ad aspetti organizzativi dei corsi di formazione per disoccupati, quali ad esempio l'orario delle lezioni.

Tabella 55. Totale destinatari avviati, femmine avviate e relativa incidenza al 31.12.2009

Assi Por	Obiettivi specifici Por	Totale Avviati	di cui femmine	Incidenza % avviate femmine
1 Adattabilità	A	13.391	5.084	38,0
	B	6.373	2.227	34,9
	C	12.516	5.721	45,7
	Totale	32.280	13.032	40,4
2 Occupabilità	D	320	232	72,5
	E	30.947	12.009	38,8
	F	956	956	100,0
	Totale	32.223	13.197	41,0
3 Inclusione sociale	G	478	214	44,8
4 Capitale umano	H	1.966	1.057	53,8
	I	1.189	594	50,0
	L	5.191	2.421	46,6
	Totale	8.346	4.072	48,8
5 Transnazionalità e interregionalità	M	31	11	35,5
Totale Por		73.358	30.526	41,6

Elaborazioni su dati di fonte AdG

Tabella 56. Numero di occupati 15-64 e di persone in cerca di lavoro in migliaia suddivisi per genere in Veneto. Anno 2009

Condizione occupazionale	Totale	Maschi	Femmine	% femmine
Occupati 15-64	2.084	1.227	857	41,1
In cerca di occupazione	106	46	59	56,1

Fonte: Istat RCFL

Il tema delle pari opportunità di genere è infine la tematica propria delle azioni riconducibili all'obiettivo F, rivolte esclusivamente al segmento femminile. Le donne costituiscono dunque il 100% dei destinatari avviati; tuttavia, la scarsa numerosità delle avviate in termini di valori assoluti (956 persone) pone un interrogativo rispetto all'utilità di perseguire la strada delle pari opportunità attraverso politiche e servizi dedicati. Sotto questo profilo si suggerisce pertanto di utilizzare i fondi dell'Obiettivo F per sperimentare e portare a sistema pratiche e accorgimenti diffusi – attivabili sia dal lato dell'autorità di gestione, che delle agenzie e dei servizi per il

lavoro, che degli organismi di formazione - utili ad accrescere la partecipazione femminile alle politiche attive e al mercato del lavoro.

Se rispetto all'Asse 3 Inclusione Sociale non emergono particolari note, in ragione del limitato stato di avanzamento, in relazione all'Asse 4 la partecipazione femminile risulta generalmente elevata. La maggior parte degli avviati è riconducibile a progetti relativi all'obiettivo L (moduli professionalizzanti, dottorati e assegni di ricerca nell'ambito dell'istruzione universitaria, ma anche progetti formativi congiunti scuola – impresa). All'interno di questo obiettivo la quota di avviate donne è pari al 46,6%, ovvero leggermente minoritaria ma comunque buona se rapportata al peso della componente femminile sulla popolazione di riferimento. Seguono, per numerosità, i destinatari avviati in riferimento all'obiettivo H, rivolto in particolare all'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro: in quest'ambito, che vede la prevalenza di attività di aggiornamento e qualificazione rivolte ad operatori della formazione, delle agenzie per il lavoro e dell'istruzione, le donne costituiscono il segmento maggioritario degli avviati (53,8%). Infine, per quanto riguarda l'Obiettivo specifico I, connesso all'Educazione permanente, i destinatari si dividono esattamente a metà tra maschi e femmine.

In sintesi, sul versante delle pari opportunità di genere i dati nel complesso indicano come le donne occupate siano esposte alle opportunità formative in misura analoga o anche leggermente superiore ai colleghi maschi. La componente femminile disoccupata permane invece refrattaria alla partecipazione alle politiche attive e alla formazione: sotto questo profilo si segnala l'opportunità di prevedere nelle dgr la richiesta di specifici dispositivi corsuali utili a favorire la partecipazione al femminile. Va tuttavia segnalato come tale dato costituisca in una certa misura un elemento strutturale e in quanto tale soggetto a modifiche percettibili solo sul lungo periodo.

6.3.2. LA COMPONENTE STRANIERA

Un analogo approfondimento in chiave di pari opportunità riguarda la popolazione immigrata. Abbiamo già sottolineato come la componente straniera sia intercettata dalle azioni attivate dal FSE in misura proporzionale al suo peso demografico (11,5%). Si tratta ora di analizzare quali Assi e Obiettivi siano maggiormente fruiti dalla componente immigrata, e quali invece presentino vincoli all'accesso. Occorre a questo proposito premettere che in Veneto al 2008 la componente straniera sul totale degli occupati è pari al 9,9%, mentre la componente straniera sui disoccupati sale al 26,5% (Tabella 58).

Partendo dalle azioni rivolte alla popolazione occupata (Asse Adattabilità) si evidenzia uno scarsissimo coinvolgimento degli stranieri in riferimento agli Obiettivi Specifici A e B, dedicati rispettivamente al miglioramento delle competenze dei lavoratori (A) e a favorire la produttività e l'innovazione (B). In quest'ambito di policy i destinatari stranieri incidono per meno del 2% sul totale. Di converso, l'Obiettivo Specifico C, volto a contrastare le ricadute occupazionali delle crisi intercetta una quota di stranieri piuttosto elevata (13,3%). Su questo obiettivo in particolare il peso della componente straniera tra i destinatari è superiore a quello riscontrato presso la popolazione occupata (10,1%). Vale pertanto anche in questo caso quanto già evidenziato in riferimento alla popolazione femminile, più esposta, nelle situazioni di crisi, al rischio occupazionale.

Le azioni inerenti l'Asse 2 (occupabilità) richiedono, come già nel caso della componente femminile, un'analisi disaggregata per obiettivo. L'assenza di stranieri tra i destinatari dell'Obiettivo D discende dal fatto che le azioni riconducibili a tale obiettivo riguardano principalmente il personale dei Centri per l'Impiego, che è quasi esclusivamente di nazionalità italiana. Le azioni rivolte ai disoccupati (obiettivo E) incidono sulla popolazione immigrata in misura inferiore a quello che è il loro peso sulla popolazione disoccupata (16,8% contro il 26,5%). Analogamente le azioni realizzate a favore della popolazione femminile in cerca di lavoro (Obiettivo F) sottorappresentano la componente straniera. Le donne straniere costituiscono con il 12,9% del totale delle avviate nell'Obiettivo F, mentre sembrano incidere per ben il 28,9% sul totale delle donne disoccupate a livello regionale.

Tabella 57. Totale destinatari avviati, stranieri avviati e relativa incidenza al 31.12.2009

Assi Por	Obietti specifici Por	Avviati[a]	Avviati stranieri	Incidenza % stranieri
1 Adattabilità	A	12.133	230	1,9
	B	6.305	90	1,4
	C	12.510	1.659	13,3
	Totale	30.948	1.979	6,4
2 Occupabilità	D	314	0	0,0
	E	30.369	5.213	17,2
	F	950	123	12,9
	Totale	31.633	5.336	16,9
3 Inclusione sociale	G	454	77	17,0
4 Capitale umano	H	1.966	177	9,0
	I	1.189	360	30,3
	L	5191	288	5,5
	Totale	8.346	825	9,9
5 Transnazionalità e interregionalità	M	31	5	16,1
Totale Por		71.412	8.222	11,5

Elaborazioni su dati di fonte AdG.
a) Il numero di avviati non corrisponde con quello di Tabella 55 per la presenza di dati mancanti nella variabile cittadinanza.

Tabella 58. Numero di occupati 15-64 e di persone in cerca di lavoro in migliaia suddivisi per cittadinanza in Veneto. Anno 2008

Condizione occupazionale	Totale	Italiani	Stranieri	% stranieri
Occupati 15-64[a]	2.125	1.911	214	10,1
di cui femmine [a]	875	799	76	8,7
In cerca di occupazione	79	58	21	26,5
di cui femmine	48	34	14	28,9

Fonte: elaborazioni su dati Rcfl Istat 2008 tranne il dato sugli stranieri, elaborazione di Veneto Lavoro su dati Istat Rcfl 2008.
a) Il dato occupati stranieri di Veneto Lavoro è riferito all'intera popolazione e non alla classe d'età 15-64. Tuttavia per semplicità di calcolo si assume che gli occupati stranieri siano tutti in età 15-64[42].

[42] Secondo i dati Rcfl Istat nel 2008 nel Nord Italia il 99,5% degli occupati stranieri aveva un'età compresa tra i 15 e 64 anni.

L'incidenza degli stranieri nei progetti di Inclusione Sociale (Asse 3) è pari al 16%, mentre nell'Asse dedicato al Capitale Umano gli stranieri costituiscono il 10% degli avviati. Anche in questo caso però la variabilità è estremamente elevata e dipendente dagli Obiettivi: gli stranieri costituiscono infatti ben il 30% dei destinatari nelle attività di Educazione Permanente e solo il 5,5% nelle attività dell'Obiettivo L, dedicate alla promozione della ricerca e dell'innovazione.

6.3.3. I DESTINATARI DELLA LINEA 1 DELLE MISURE ANTICRISI (DGR 1757 / 2009).

Le misure di politica attiva poste in essere dalla Regione Veneto in relazione alla Linea 1 delle Misure Anticrisi (DGR 1757/ 2009) e rivolte specificamente ai lavoratori in cassa integrazione in deroga meritano un approfondimento riferito al profilo dei destinatari, in ragione della novità della *policy* e della scarsità di elementi informativi ad oggi disponibili in riferimento ai fruitori della misura. La platea di lavoratori sospesi segnalati dalle aziende che hanno richiesto la cassa integrazione in deroga e approvati dalla Regione è costituita da 34.275 persone, potenziali fruitori della combinazione tra politiche attive e passive ex Linea 1. Tra questi questi, poco più di 15.000 (il 44,1%) ha partecipato alle politiche attive (Tabella 59). Il mancato avvio alle politiche è imputabile a ragioni diverse, tra le quali sembrano prevalere: la tendenza ad una domanda di cig in deroga parzialmente a titolo precauzionale, per cui i lavoratori esposti in realtà si sono rivelati meno di quelli previsti inizialmente; un utilizzo breve e a rotazione della cig, poco compatibile con la partecipazione a politiche attive.

Tabella 59. Linea 1: destinatari approvati, avviati e tasso di avvio %.

Dgr	Destinatari approvati (a)	Destinatari avviati (b)	Tasso di avvio % (b)/(a)
Linea 1	34.275	15.108	44,1

Elaborazioni su dati di fonte AdG.

Analizzando in Tabella 60 la composizione dei destinatari approvati (*proxy* del profilo dei lavoratori in cassa integrazione in deroga) si rileva una prevalenza della componente maschile (55,5%) e – dato piuttosto ovvio – una netta sovrarappresentazione della fascia d'età centrale della popolazione. Anche la componente straniera risulta fortemente rappresentata nel segmento dei lavoratori in cassa integrazione in deroga, probabilmente in ragione della concentrazione dei lavoratori stranieri nel segmento occupazionale della piccola industria e dell'artigianato. In termini contrattuali, la quota di lavoratori con contratto a tempo determinato appare esigua (2,4%) e inferiore al peso che tale tipologia contrattuale ricopre tra gli occupati (nel Nordest i lavoratori a tempo determinato rappresentano l'11,4% dell'occupazione dipendente[43]). Ciò significa probabilmente che l'opportunità connessa alle sospensioni lavorative è stata utilizzata per lo più in riferimento alla base occupazionale stabile, mentre per il personale temporaneo le aziende in crisi hanno optato per lo più per la cessazione del rapporto di lavoro al termine contrattuale.

[43] Rcfl Istat 2009

Tabella 60. Linea 1: destinatari approvati, avviati e indicatori di sintesi per genere, età, cittadinanza, rapporto di lavoro e provincia di residenza al 31.12.2009.

Categorie	Destinatari approvati (a)	Destinatari avviati e conclusi (b)	Destinatari approvati %	Destinatari avviati e conclusi %	Tasso di avvio % (b)/(a)
Maschi[c]	19.032	8.246	55,5	54,6	43,3
Femmine	15.243	6.862	44,5	45,4	45,0
Totale	34.275	15.108	100,0	100,0	44,1
Età 15-24	3.832	1.682	11,2	11,1	43,9
Età 25-54[d]	28.759	12.649	83,9	83,7	44,0
Età 55-64	1.684	777	4,9	5,1	46,1
Totale	34.275	15.108	100,0	100,0	44,1
Italiani	28.840	13.037	84,1	86,3	45,2
di cui donne	*13.675*	*6.306*	*39,9*	*41,7*	*46,1*
Stranieri	5.435	2.071	15,9	13,7	38,1
di cui donne	*1.568*	*556*	*4,6*	*3,7*	*35,5*
Totale	34.275	15.108	100,0	100,0	44,1
Tempo indeterminato	29.330	13.019	85,6	86,2	44,4
Tempo determinato	809	291	2,4	1,9	36,0
Altro contratto	4.136	1.798	12,1	11,9	43,5
Totale dipendenti	34.275	15.108	100,0	100,0	44,1
Verona	2.986	1.148	10,1	8,9	38,4
Vicenza	8.477	4.052	28,8	31,5	47,8
Belluno	846	269	2,9	2,1	31,8
Treviso	4.630	1.924	15,7	15,0	41,6
Venezia	3.550	1.530	12,1	11,9	43,1
Padova	5.872	2.779	19,9	21,6	47,3
Rovigo	3.094	1.160	10,5	9,0	37,5
Totale[e]	29.455	12.862	100,0	100,0	43,7

Elaborazioni su dati di fonte AdG.
b) Il dato maschi avviati è ricavato per differenza tra avviati totali e avviate femmine.
e) Non corrisponde con il totale destinatari avviati per la presenza di dati mancanti.
c) Il dato avviati 25-54 è ricavato per differenza tra avviati totali e le altre classi d'età.

Il profilo dei destinatari avviati non si presenta molto diverso da quello dei destinatari approvati. Più interessante appare pertanto l'analisi di tassi di avvio individuati dai diversi segmenti occupazionali e demografici, rispetto ai quali emerge qualche lieve differenza che può forse – con le dovute cautele - offrire delle indicazioni sulla propensione dei target nei confronti della politica attiva. A tale proposito un primo gap è quello che divide italiani e stranieri: tra i primi il tasso di avvio si pone sul 45%; tra i secondi scende al 38%. Analoga la differenza che si presenta tra lavoratori con contratto a tempo indeterminato (il cui tasso di avvio è al 44%) e occupati a tempo determinato (36%). Maschi e femmine non esprimono differenze nei tassi d'avvio, così come non emergono differenze legate all'età. Di rilievo appaiono invece i gap nei tassi d'avvio espressi dai diversi sistemi d'impresa territoriali, con differenze che arrivano a 16 punti percentuali tra Belluno (dove il tasso di avvio, pari al 31,8%, è il più basso tra quelli registrati nelle province venete) e Vicenza, che avvia ben il 47,8% dei destinatari approvati. Elevato è anche il tasso di avvio nella provincia di Padova (47,3%). Le notevoli differenze nei tassi di avvio possono essere spiegate da un concorso di cause. In primo luogo è possibile ipotizzare un diverso utilizzo della cassa integrazione in deroga da parte delle imprese dei sistemi produttivi locali. Nei sistemi economici provinciali che maggiormente sono ricorse alla cassa integrazione in deroga – a partire da Vicenza, che totalizza il 28,8% dei destinatari approvati – è possibile che le imprese abbiano realizzato un utilizzo dell'ammortizzatore sociale più vicino alla logica della cassa integrazione straordinaria che a quella ordinaria, con sospensioni più prolungate e minor ricorso alla rotazione, in ordine al forte impatto della crisi sui distretti caratterizzanti l'economia provinciale (per Vicenza concia e metalmeccanica). I dati evidenziano inoltre come numeri maggiori di destinatari approvati implichino tassi di partecipazione maggiori, suggerendo la presenza di una variabile di carattere organizzativo - gestionale, riferita alla capacità del sistema (rete di agenzie, associazioni di rappresentanza e istituzioni) di attivare prontamente le nuove misure, convogliando maggiori quote di lavoratori sospesi verso i percorsi di politica attiva.

6.4. Indicazioni di sintesi

Fortemente indirizzato fin dalla fase della programmazione sull'attuazione di "misure attive e preventive sul mercato del lavoro" (cat. 66), il POR FSE della Regione Veneto rafforza questa tendenza nella prima fase attuativa, anche in risposta all'emergenza prodotta dalla crisi. Le risorse afferenti a questa categoria costituiscono infatti il 37,4% del programmato, quasi il 48% delle risorse ad oggi bandite e il 56% di quelle impegnate; ancora, a questa voce va ricondotto ben l'82% delle risorse spese a fine 2009. L'investimento al primo triennio è cioè fortemente trainato dall'Asse Occupabilità, e in particolare dall'Obiettivo E, connesso all'attuazione di politiche del lavoro attive e preventive, che concentra ben l'82% degli importi spesi a fine triennio e il 58% di quelli impegnati.

L'avvio della fase attuativa è stato lento ma l'impulso intervenuto nel secondo anno di programmazione è stato tale da recuperare la lentezza del primo anno. A fine 2008 gli impegni ammontavano a quasi 204mila euro, ovvero al 28,5% degli importi programmati per il settennio 2007-2013.

I dati di avanzamento finanziario al 2009 evidenziano invece un lieve rallentamento, imputabile:

- in parte all'estensione universale delle modalità di gestione e rendicontazione on line, che nel corso dell'anno hanno soppiantato completamente le comunicazioni cartacee, impattando inevitabilmente sui beneficiari;
- in parte ai tempi necessari per definire e realizzare – sia in termini di contenuti che di procedure – l'insieme delle misure di contrasto alla crisi che hanno costituito il focus degli interventi cofinanziati nel 2009 dal FSE;
- infine al fatto che gli interventi di cui alla Linea 1 delle "misure anticrisi", che costituiscono la parte sostanziale delle risorse bandite nel 2009 e dove l'impegno delle risorse avviene solo

una volta realizzata l'attività da parte delle agenzie, hanno avuto un decollo difficoltoso, anche in ragione della complessità della procedura e dell'elevato numero di attori istituzionali e sistemi informativi e gestionali in causa.

Per quanto riguarda il primo punto un'ulteriore evidenza viene dai dati relativi all'avanzamento finanziario delle attività afferenti alle tre Direzioni coinvolte nell'attuazione del programma: Direzione Formazione, Direzione Istruzione e Direzione Lavoro. I progetti della Direzione Formazione - ovvero della struttura che ha avviato già nel 2008 le modalità di gestione web, e che di fatto ha promosso la realizzazione dell'attuale sistema, anche dal lato informatico - presentano le migliori performance in termini di avanzamento della spesa. La Direzione Istruzione e soprattutto la Direzione Lavoro, che hanno aderito in maniera estensiva alle modalità di gestione on line solo di recente, evidenziano una caduta dell'indicatore di spesa.

Sul fronte degli interventi di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga rileva il dato sul bassissimo "tiraggio", a fronte di importi stanziati di tutto rilievo. A commento di questo dato, è opportuno sottolineare anche come l'utilizzo combinato delle politiche attive e di sostegno del reddito, a livello sistemico, rappresenti per il contesto nazionale una novità di assoluto rilievo, con tutte le criticità attuative che ne conseguono.

Come sottolinea il rapporto Isfol – Italia Lavoro[44], tale politica, che va di fatto a innestare sul sistema di *welfare* nazionale e locale uno dei principi chiave dell'approccio *workfare*, implica innanzitutto uno stretto coordinamento tra i numerosi attori, istituzionali e non, coinvolti in materia; implica inoltre una forte integrazione tra pubblico e privato; richiede infine, dal lato tecnico, un'interconnessione tra i sistemi informativi oggi operanti nell'ambito dell'insieme delle politiche del lavoro, della formazione professionale, nonché dell'istruzione.

Sotto questo profilo, considerati anche i passaggi e i vincoli normativi – di livello interregionale, nazionale e europeo - necessari al disegno di tali misure i tempi relativi all'entrata a regime dell'operatività in Regione Veneto possono essere considerati molto soddisfacenti. Le politiche sono state definite e avviate *ex novo* in pochi mesi. Non solo: in funzione di questa attività la Regione Veneto ha anticipato ai primi mesi del 2009 le procedure di autorizzazione e accreditamento delle Agenzie del Lavoro. Ciò in prospettiva dell'albo regionale, previsto dalla legge regionale 3/2009 e istituito con DGR n. 499 del 2 marzo 2010.

In attesa di dati strutturati sull'impatto delle misure anticrisi[45], le prime indicazioni rilevate da alcune interviste agli organismi attuatori[46] suggeriscono che il processo di erogazione delle politiche attive collegato ai trattamenti in deroga, una volta avviato in funzione delle adesioni, in sé funziona. Gli interventi, accompagnati al sostegno al reddito, consentono al lavoratore di affrontare con maggiore serenità un momento critico della propria vita (non solo) professionale, realizzando in più casi l'occasione per un percorso di rafforzamento e/o rinnovo delle proprie competenze.

E' tuttavia evidente come, in ordine a standard minimi di efficienza degli stanziamenti, le politiche necessitino di alcuni importanti correttivi, che potrebbero andare ad esempio in direzione di una maggiore calibrazione in funzione di target più ristretti e mirati, quali ad esempio i lavoratori espulsi dai processi produttivi e/o quelli con scarse opportunità di reintegro in azienda. Sotto questo aspetto, dopo la prima fase sperimentale, nell'ottica di una maggiore strutturazione della riforma in chiave *workfare*, va considerata parimenti l'estensione di queste misure ai percettori di ammortizzatori sociali non in deroga. Ciò anche ad evitare il rischio (in questo caso paradossale) di una ulteriore segmentazione delle politiche e del mercato del lavoro, ovvero delle opportunità di accesso alla formazione e alle misure attive. In favore dei lavoratori solo temporaneamente in cig, invece, i percorsi potrebbero essere elaborati e realizzati possibilmente in azienda (anche in connessione con le tipologie di intervento sub Linea 3), in funzione delle specifiche esigenze e delle attività dell'unità produttiva in crisi.

---

[44] Op. cit.

[45] Presso l'Autorità di Gestione sono in corso specifiche indagini campionarie.

[46] Le interviste realizzate dal Valutatore (nell'ambito dell'approfondimento sul sistema gestionale on line) e dall'Assistenza Tecnica all'Autorità di Gestione (preliminari all'indagine campionaria in corso) forniscono in questo senso indicazioni convergenti.

7. Analisi delle realizzazioni e dei risultati

L'analisi degli indicatori di realizzazione e di risultato permette di dare uno sguardo più approfondito allo stato di avanzamento della programmazione 2007-2013 e di capire qual è l'incidenza di tale programmazione rispetto ad alcuni ambiti specifici di riferimento. Attraverso l'analisi degli indicatori di realizzazione sono individuati gli Obiettivi specifici del POR in linea con le attese di programmazione e quelli che, invece, richiedono un maggior investimento progettuale nei prossimi anni. Inoltre analizzando gli indicatori si possono stabilire quali sono gli effetti generati dalle azioni intraprese in fase di programmazione.

Gli indicatori di realizzazione sono dati essenzialmente dal numero di progetti avviati al 31.12.2009 e, ove pertinente, dal numero di destinatari e aziende intercettate dagli interventi. L'unità principale di analisi è l'Obiettivo specifico sia per gli indicatori di realizzazione che per quelli di risultato. Gli indicatori di risultato sono quelli indicati nelle "Schede tecniche per il calcolo degli indicatori comuni di risultato presenti nei PO di FSE '07-'13" predisposti da Isfol. Si tratta sostanzialmente di tre distinte tipologie di indicatori:

- gruppo 1, tassi di copertura (n/N) la cui popolazione di riferimento è costituita da individui o imprese;
- gruppo 2, rapporti di composizione (nh/n) che in generale si calcolano utilizzando il numero fisico dei progetti (in alcuni casi si fa riferimento alla loro dimensione finanziaria impegni);
- gruppo 3, tassi di inserimento occupazionale lordo la cui popolazione è costituita da individui.

Nella Tabella 61 viene presentata la situazione al 31.12.2009 degli indicatori di realizzazione del POR FSE Veneto 2007-2013. Si è proceduto quindi ad un confronto tra questi indicatori e gli obiettivi che erano stati stimati per il settennio in sede di programmazione; questi valori, anch'essi inseriti in Tabella 61, sono tratti dal POR FSE Veneto 2007-2013. Inoltre per facilitare il confronto si è proceduto a calcolare una percentuale di realizzazione, ovvero il rapporto tra le realizzazioni effettuate nel triennio 2007-2009 e i valori stimati per l'intero settennio. Dopo tre anni la percentuale di realizzazione attesa dovrebbe attestarsi al 42,9%; questo significa che percentuali di realizzazione inferiori indicano che al 31.12.2009 lo stato di avanzamento non è in linea con l'atteso, mentre valori superiori indicano percentuali di realizzazione maggiori del previsto.

Per quanto riguarda i progetti avviati, uno sguardo generale alla Tabella 61 permette di evidenziare che un indicatore su dodici ha sopravanzato la percentuale attesa del 42,9%; l'Obiettivo specifico N si è infatti attestato all'86,7%; questo valore dipende dalla natura dei progetti avviati nell'ambito dell'Asse Assistenza Tecnica, molti dei quali coprono un arco temporale di vari anni. Ciò significa che l'AdG ha investito fin da subito nella predisposizione di un'adeguata macchina organizzativa recependo le indicazioni del valutatore emerse nel corso della precedente programmazione. L'analisi delle realizzazioni in termini di numero di progetti evidenzia altri due Obiettivi Specifici per i quali risulta già superato l'obiettivo fissato ex ante per l'intero settennio di programmazione: si tratta dell'Obiettivo specifico H, dedicato alle azioni volte all'adeguamento dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e dell'Obiettivo Specifico I, finalizzato all'educazione permanente (percentuali di realizzazione pari a 118,0% e 116,7% rispettivamente). Lo scostamento rilevato dall'Obiettivo H in termini di numero di progetti è probabilmente imputabile soprattutto ad una diversa dimensione progettuale caratterizzante le azioni di sistema avviate nei due periodi di programmazione. La programmazione 2000-2006 ha infatti posto in atto un numero limitato di azioni volte all'adeguamento dei sistemi e di forte peso finanziario. Ciò ha condotto ad una stima errata del numero di progetti attivabili nella programmazione attuale, che peraltro amplia lo spazio dedicato a tali tipologie progettuali. Ad un difetto di stima è imputabile anche lo scostamento in positivo tra realizzato e atteso nell'ambito dell'Obiettivo Specifico I, che ha condotto con ogni probabilità a sottostimare le realizzazioni potenziali delle politiche di *longlife learning*.

Tabella 61. Progetti, destinatari e imprese avviati al 31.12.2009, obiettivo al 2013 e % di realizzazione per Obiettivo specifico del Por.

Obiettivi specifici Por		Progetti avviati			Destinatari avviati			Imprese avviate		
		Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
A	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	475	2.650	17,9	13.391	54.000	24,8	3.097	12.500	24,8
B	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	109	1.770	6,2	6.373	36.000	17,7	1.930	8.500	22,7
C	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	98	900	10,9	12.516	18.000	69,5	3.856	4.200	91,8
D	Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	31	85	36,5						
E	Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	808	2.200	36,7	30.947	30-50.000[a]	103,2-61,9			
F	Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	16	190	8,4	956	3-6.000[b]	31,9-15,9			
G	Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	47	750	6,3	478	6-10.000[b]	8,0-4,8			
H	Elaborare e introdurre delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	118	100	118,0						
I	Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	84	72	116,7	1.189	850	139,9			
L	Sostenere la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	245	800	30,6						
M	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	37	200	18,5	31	900	3,4			
N	Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	13	15	86,7						
Totale		2.081	9.732	21,4	65.881	149-175.750	44,3-37,5	8.883	25.200	35,3
% di realizzazione attesa al 31.12.2009				*42,9*			*42,9*			*42,9*

a) Si è preferito fornire un intervallo numerico, poiché l'obiettivo comprende progetti rivolti a tipologie di destinatari diversi, che implicano differenti ordini di costo.
b) Il primo valore è calcolato in base alla capacità realizzativa desunta dalla passata programmazione, mentre il secondo è calcolato in base alle priorità individuate per la programmazione 2007-2013 in relazione all'obiettivo specifico.

Percentuali di realizzazione particolarmente basse sono invece state riscontrate per gli Obiettivi specifici B, G, F, C, rispettivamente al 6,2%, 6,3% 8,4% e 10,9%.

Il dato di maggior rilievo, comunque, è senz'altro quello dei destinatari avviati, che rispetto al numero di progetti costituisce un indicatore sicuramente più "robusto" dato che prescinde dalla dimensione dei progetti stessi.

Anche per quanto riguarda i destinatari avviati le percentuali di realizzazione rimangono nella maggior parte dei casi sotto al valore atteso per il 31.12.2009. Sono tre gli indicatori che superano la soglia attesa del 42,9% e sono quelli relativi agli obiettivi specifici C, E ed I (gli ultimi due superano anche il livello prefissato per l'intero settennio). L'Obiettivo specifico C fa registrare un tasso di realizzazione pari al 69,5%. L'elevato impulso sulle politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti è imputabile alla crisi economica: buona parte delle misure anticrisi finanziate dal FSE sono state infatti realizzate con i fondi dell'Obiettivo specifico C. Analogamente l'emergenza recessione spiega il forte investimento sull'Obiettivo E il quale, come sottolineato in precedenza, ha trainato la fase di attuazione in questo triennio.

Particolarmente basso appare invece l'indicatore di realizzazione degli obiettivi specifici G e M che si attestano rispettivamente all'8,0%-4,0% e al 3,4% dell'atteso.

2. Realizzazioni e risultati per obiettivo specifico

Il presente paragrafo valuta nel dettaglio realizzazioni e risultati prodotti dagli Obiettivi Specifici in cui si articola il Por Veneto FSE, al 31.12.2009, ovvero in riferimento al primo triennio di programmazione. La valutazione è condotta in raffronto con gli obiettivi definiti in sede di programmazione e inseriti nel programma operativo regionale. In particolare, gli indicatori di realizzazione (numero di progetti, di destinatari e di imprese) fanno riferimento al valore atteso per l'intero settennio di programmazione; gli indicatori di risultato riportati nel Por riferiscono invece al valore annuo stimato al 2013. In questa sede si è proceduto:

a. al ricalcolo di alcuni indicatori di risultato (valore atteso al 2013) già inseriti nel Por, uniformando le modalità di calcolo alle indicazioni puntuali predisposte da Isfol nel dicembre 2008;
b. a calcolare su questa base i valori attesi per l'intero settennio di programmazione.

I dati al 31.12.2009 valorizzano i risultati prodotti nel primo triennio di programmazione, facendo riferimento ad un dato incrementale: pertanto, in sede di commento, viene utilizzato, per un più agevole raffronto, il target obiettivo atteso al 2009, stimato in base ai precedenti.

Obiettivo specifico A *Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori*

L'indicatore di risultato al 2009 per l'Obiettivo specifico A si colloca al disotto del valore atteso per il primo triennio, che prevede un tasso di copertura degli occupati pari all'1,2%. Il tasso di copertura realizzato si colloca appena sotto l'1%. La formazione continua cofinanziata è decollata lentamente e solo a partire dal 2008 (Tabella 63). Nel primo triennio si contano 475 progetti avviati e poco più di 13mila destinatari, appartenenti a circa 3mila imprese (Tabella 62).

Tabella 62. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico A

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati			Imprese avviate		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
A	475	2.650	17,9	13.391	54.000	24,8	3.097	12.500	24,8

Tabella 63. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico A

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C1 - Tasso di copertura dei destinatari degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati (media annua)	Maschi	0,40	0,00	0,10	0,99	0,40	2,90
	Femmine	0,40	0,00	0,08	0,83	0,40	2,90
	Totale	0,40	0,00	0,09	0,92	0,40	2,90

Obiettivo specifico B *Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro*

Anche per l'Obiettivo specifico B si resta al disotto della soglia attesa per il 2009, che ipotizza, al 2009, una copertura delle imprese attive sul territorio regionale pari allo 0,9%. Il tasso di copertura delle imprese coinvolte in progetti volti ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi è fermo allo 0,4% (Tabella 65). Come per l'indicatore precedente, la ragione è da individuarsi nel livello di avanzamento relativamente basso che caratterizza questi Obiettivi al primo triennio di programmazione (Tabella 64). Al 2009 sono stati avviati un centinaio di progetti, coinvolgendo quasi 2mila imprese, il 23% circa del numero complessivo atteso a fine programmazione. I dati indicano l'opportunità di un maggiore impulso alle politiche rivolte a occupati e imprese, anche in ragione dell'elevata domanda sottesa a tali politiche.

Tabella 64. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico B

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati			Imprese avviate		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
B	109	1.770	6,2	6.373	36.000	17,7	1.930	8.500	22,7

Tabella 65. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico B

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C2 - Tasso di copertura delle imprese coinvolte nei progetti finalizzati ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi sul totale delle imprese presenti nel territorio		n.d	0,00	0,00	0,42	0,30	2,10

Obiettivo specifico C *Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità*

Per quanto concerne l'Obiettivo specifico C, si rilevano indicatori di realizzazione superiori alle attese relativamente ai destinatari e alle imprese avviati (69,5% e 91,8%, Tabella 66). Dei 12.516 destinatari complessivamente avviati ben 11.798 fanno riferimento alla DGR 1757 del 16 giugno 2009 rientrante nell'ambito delle misure anticrisi; in questo caso è evidente che l'elevato impulso segnalato dall'indicatore è dovuto alla recente crisi che ha investito il mercato del lavoro. Analogo ragionamento vale anche per le imprese; sempre nell'ambito della stessa DGR sono state avviate 3.701 imprese delle 3.856 complessivamente avviate nell'obiettivo specifico C. L'elevato numero di destinatari è stato realizzato a partire da un numero limitato di progetti (98),. Su questo fronte va rilevato che, in base al modello organizzativo attivato con le misure anticrisi, vi è corrispondenza biunivoca tra progetto e agenzia che prende in carico il lavoratore in cassa integrazione in deroga, per cui il numero di progetti è dato essenzialmente dal numero di agenzie che si sono attivate su questa partita.

Per quanto riguarda i tassi di copertura si rilevano livelli di risultato molto diversi. Se si considera il numero di imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, il tasso di copertura delle imprese attive sul territorio regionale si pone molto al di sopra degli standard attesi per il primo triennio. Al 2009 le imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione sono 3.856 e costituiscono lo 0,84% delle imprese censite a livello regionale (Tabella 66 e Tabella 67). Un dato elevato se si considera che l'obiettivo per l'intero settennio era di incidere sull'1,05% delle imprese e l'obiettivo teorico atteso al 2009 era dello 0,45%. L'elevato valore dell'indicatore è dato anche dal fatto che tutte le risorse mobilitate in riferimento all'Obiettivo specifico C sono relative a progetti finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, mentre al primo triennio non risultano avviati gli interventi finalizzati all'imprenditorialità: da qui il valore nullo del secondo indicatore previsto.

Tabella 66. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico C

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati			Imprese avviate		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
C	98	900	10,9	12.516	18.000	69,5	3.856	4.200	91,8

Tabella 67. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico C

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C3 - Numero di imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, sul totale delle imprese presenti nel territorio		n.d	0,00	0,02	0,84	0,15	1,05
C4 - Numero di imprese coinvolte dagli interventi finalizzati all'imprenditorialità sul totale delle imprese presenti sul territorio		n.d	0,00	0,00	0,00	0,15	1,05

Obiettivo specifico D *Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro*

Per valutare i risultati prodotti in riferimento all'Obiettivo specifico D, il POR prevede il ricorso all'indicatore rappresentato dal numero di interventi avanzati rispetto al totale degli interventi di base realizzati dai Servizi per l'impiego raggiunti dall'obiettivo. In assenza di indicazioni univoche, in fase di programmazione il valore atteso del 30% è stato calcolato come rapporto del numero di colloqui di secondo livello erogati sul flusso di nuovi utenti, prendendo a riferimento i dati del periodo luglio 2005 – giugno 2006. Successivamente all'approvazione del POR, l'Isfol ha prodotto specifiche schede tecniche per il calcolo degli indicatori di risultato in cui suggerisce una diversa modalità di calcolo dell'indicatore C5. Con la nuova formulazione si cerca di superare il problema legato alla mancanza di informazioni provenienti dalla passata programmazione e si tenta di pervenire ad un indicatore confrontabile tra le diverse realtà regionali dei servizi per l'impiego. Nello specifico, l'indicatore suggerito dall'Isfol è dato dal rapporto tra il numero di Centri per l'Impiego che erogano i singoli servizi previsti dal Masterplan (accoglienza, informazione, orientamento, consulenza alle imprese, incorso domanda offerta, gestione amministrativa delle procedure) in modalità avanzata, commisurato al numero totale di Centri per l'Impiego attivi in regione. Al momento attuale, tuttavia, il dato non è calcolabile in quanto il dettaglio regionale non è rinvenibile nell'ultimo (2009) Rapporto di monitoraggio dei SPI dell'Isfol. La sua valorizzazione necessita di una richiesta specifica di dati sui singoli servizi di tutti i CPI veneti o, in alternativa, direttamente a questi ultimi.

Tabella 68. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico D

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
D	31	85	36,5

Tabella 69. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico D

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C5 - Numero di interventi avanzati rispetto al totale degli interventi di base realizzati dai servizi per l'impiego raggiunti dall'obiettivo		30	n.d.	n.d.	n.d.	30	30

Obiettivo specifico E *Attuare politiche del lavoro attive e preventive con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese*

I risultati riferiti all'Obiettivo Specifico E, ossia all'attuazione di politiche attive e preventive, risulta più elevato del previsto, in ragione del forte investimento realizzato su questo fronte dalla programmazione attuativa, particolarmente nel 2008 e 2009. Il FSE in Regione Veneto si caratterizza decisamente quale strumento per l'Occupabilità, fin dalla fase di definizione della strategia, avvenuta peraltro in un contesto di crescita occupazionale. La crisi, e la fase attuativa, hanno accentuato questa caratterizzazione: la popolazione raggiunta dalle politiche attive e preventive cofinanziate dal FSE è di circa 31mila persone alla fine del primo triennio, per un tasso di copertura pari al 16% della popolazione di riferimento costituita dai disoccupati ossia dalle persone in cerca di lavoro e dagli inattivi disponibili al lavoro[47] (Tabella 70 e Tabella 71). Il gap di genere è rilevante: infatti le politiche hanno coinvolto in tre anni ben un disoccupato su quattro (24,6%) nel segmento maschile della disoccupazione, e solo una persona su dieci (10,4%) tra la popolazione disoccupata femminile. Tuttavia, nel raffronto con i valori attesi per genere[48], si evidenzia una lieve riduzione del gap di pari opportunità. Ancora in riferimento all'Obiettivo specifico C, alla fine del 2009 non risultano avviati interventi finalizzati al lavoro autonomo e all'avvio d'impresa, pertanto l'indicatore C7 (tasso di incidenza) è pari a 0 (Tabella 71).

Per quel che concerne il tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari ad un anno dalla chiusura dell'intervento[49] rispetto alle declinazioni richieste dal POR, è stato fornito solo il dato relativo alla popolazione straniera. Per questa componente si calcola un tasso di inserimento occupazionale ad un anno dalla chiusura dei corsi del 47%, contro il 49% riferito al totale dei partecipanti e il 60% definito come obiettivo target. Considerata la fase di recessione il tasso di inserimento occupazionale ad un anno dalla conclusione dei corsi può essere considerato buono, soprattutto tenuto conto del fatto che si tratta di un dato in crescita rispetto alla *baseline* del 2007 (40%).

[47] Per "Inattivi disponibili al lavoro" si intendono le persone appartenenti alle non forze lavoro Istat che risultano essere in stato di ricerca non attiva di lavoro o di non ricerca, ma che sarebbero immediatamente disponibili a lavorare qualora ricevessero un'offerta.

48 I valori attesi per genere sono stati calcolati esclusivamente sulla base dei risultati della precedente programmazione, ovvero prescindendo da obiettivi di pari opportunità. Pertanto è possibile utilizzare il valore atteso per valutare il miglioramento o il peggioramento delle pari opportunità di genere rispetto alla precedente programmazione

[49] Il dato è stato rilevato incrociando i dati anagrafici dei partecipanti ai corsi con quelli degli archivi del SILRV, dove è possibile rilevare lo status occupazionale delle persone che sono transitate nel sistema o in quanto avviate al lavoro (archivio CO) o in quanto si sono rivolte ai Cpi per la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID) che da adito alla disoccupazione. In tal modo è stato rilevato lo status occupazionale dei destinatari a 12 mesi di distanza, con alcuni limiti dati essenzialmente dal fatto che il tasso occupazionale così calcolato è riferito ai soli destinatari della formazione individuati nel SILRV. Il dato risultante va dunque considerato come dato minimo, in ragione del fatto che tra i soggetti non individuati, oltre agli inattivi, vi possono essere individui occupati in proprio fuori Regione: al computo sfugge dunque quella quota di occupati non reperibili dal sistema. Va anche specificato che il tasso di inserimento occupazionale è rilevato solo al 2008, limitatamente alla formazione iniziale.

Tabella 70. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico E

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
E	808	2.200	36,7	30.947	30-50.000[a]	103,2-61,9

a) L'Obiettivo al 2013 è considerato in termini di intervallo in quanto l'ampia eterogeneità di tipologie progettuali cui si riferisce, ciascuna delle quali prevede un differente ordine di costo, rendeva difficile e poco affidabile una stima in termini di dato puntuale.

Tabella 71. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico E

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C6 - Tasso di copertura della popolazione servita dalle politiche attive e preventive sostenute dall'obiettivo (media annua)	Maschi	8,80	10,50	14,80	24,60	9,20	64,30
	Femmine	2,00	3,30	5,50	10,40	2,00	14,30
	Totale	4,30	6,20	9,20	16,00	4,50	31,50
C7 - Tasso di incidenza degli interventi finalizzati al lavoro autonomo e all'avvio d'impresa sul totale di quelli realizzati dall'obiettivo		n.d.	0,00	0,00	0,00	13,60	13,60
C8 - Tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari di Fse per target group prioritari dell'obiettivo	Immigrati	40	n.d.	47	n.d.	60	60
	Pop. in età matura	52	n.d.	n.d.	n.d.	60	60
	Totale		n.d.	49	n.d.	60	60

Obiettivo specifico F *Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere*

Il tasso di copertura della popolazione femminile raggiunta dalle politiche attive e preventive sostenute dall'Obiettivo specifico F è pari allo 0,82% al termine del primo triennio di programmazione, al di sotto della soglia attesa, che prevedeva di incidere all'incirca sull'1,3% della popolazione femminile in cerca di lavoro e disponibile al lavoro. L'indice di realizzazione rileva una scarsa numerosità delle donne avviate (956), soprattutto se paragonata alla numerosità delle avviate nell'obiettivo specifico E.

Il tasso di inserimento occupazionale delle donne ad un anno dalla chiusura dei corsi è pari al 42%, contro il 49% riferito al totale dei partecipanti: si tratta di un dato in peggioramento rispetto al dato valorizzato come *baseline* e riferito al 2007 (45%)[50].

[50] Va specificato che il tasso di inserimento lordo della popolazione femminile non è riferito a corsi attivati nell'ambito dell'Obiettivo Specifico F, ma è riferito alla formazione iniziale. Costituisce quindi solo una proxi del tasso occupazionale richiesto.

Tabella 72. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico F

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
F	16	190	8,4	956	3-6.000[a]	31,9-15,9

a) Il primo valore è calcolato in base alla capacità realizzativa desunta dalla passata programmazione, mentre il secondo è calcolato in base alle priorità individuate per la programmazione 2007-2013 in relazione all'obiettivo specifico.

Tabella 73. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico F

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C9 - Tasso di copertura della popolazione femminile raggiunta dalle politiche attive e preventive sostenute dall'obiettivo (media annua)		0,34	0,00	0,00	0,82	0,43	3,02
C10 - Tasso di inserimento occupazionale lordo della popolazione femminile raggiunta dall'obiettivo	Femmine	45	n.d.	42	n.d.	60	60
	Totale		n.d.	49	n.d.	60	60

Obiettivo specifico G *Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro*

Complessivamente, per l'Obiettivo G sono stati avviati 47 progetti al termine del primo triennio di programmazione. Rispetto alle stime iniziali il livello di avanzamento è arretrato e i destinatari avviati sono solo 478 alla fine del 2009.

Le DGR complessivamente emanate nell'ambito di questo obiettivo sono state tre:

- DGR 2341 dell'8 agosto 2008 "Interventi per migliorare l'integrazione e/o reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati";
- DGR 643del 17 marzo 2009 "Azioni di orientamento e formazione per giovani";
- DGR 4200 del 29 dicembre 2009 "Avviso per la presentazione di progetti per la realizzazione di interventi finalizzati al potenziamento dei servizi di istruzione".

Il primo indicatore di risultato riferito all'Obiettivo Specifico L (C11) valuta, in termini di impegni, l'incidenza dei percorsi di integrazione, inserimento e reinserimento lavorativo sul totale degli interventi avviati nell'ambito dell'Obiettivo stesso. Nel corso del 2008 era stato emanato un unico bando, quello relativo alla DGR 2341 pari ad un importo impegnato di 4 milioni e 600 mila Euro circa. Tale bando è relativo a percorsi di integrazione, inserimento o reinserimento lavorativo. Questo significa che nel 2008 l'indicatore di risultato C11 era pari al 100%. Nel corso del 2009 sono stati emanati gli altri due bandi, nessuno dei quali fa riferimento a percorsi di integrazione, inserimento o reinserimento lavorativo; nel complesso le due DGR restituiscono

un importo impegnato pari a 960 mila Euro circa. Questi dati portano perciò ad un abbassamento dell'indicatore C11 nel corso del 2009, anno in cui risulta pari all'83%

Per il calcolo del tasso di copertura dei soggetti svantaggiati potenzialmente interessati all'attuazione dell'Obiettivo, non vi è possibilità di confronto con *baseline* e valori attesi. In fase di programmazione, infatti, la popolazione di riferimento non era facilmente determinabile. Essa risulta infatti composta da soggetti che potrebbero avere contemporaneamente più categorie di svantaggio (ad esempio detenuto e tossicodipendente). L'Isfol suggerisce di superare il problema della sovrapposizione delle popolazioni di riferimento limitando l'osservazione ad un gruppo più ristretto di individui al fine di rendere più significativo l'indicatore, anche se limitato ad un sottoinsieme. Poiché i progetti avviati al 2009 secondo la DGR 2341 risultano a favore di soggetti disabili e altri soggetti svantaggiati, si è scelto di fare riferimento solo alla popolazione disabile del Veneto. Pertanto, l'indicatore è calcolato come rapporto tra il numero di disabili interessati dagli interventi (100 sul totale dei 301 soggetti appartenenti alle categorie vulnerabili[51]) e la popolazione disabile del Veneto. Quest'ultimo valore corrisponde allo stock di iscritti nell'elenco dei lavoratori disabili al 31 dicembre 2004, ultimo dato ufficiale disponibile (18.233). In tal modo si ottiene un tasso di copertura dei soggetti disabili pari allo 0,55% nel triennio, ma in realtà interessati solo da interventi attuati nel corso del 2009 (Tabella 75).

Tabella 74. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico G

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
G	47	750	6,3	478	6-10.000[a]	8,0-4,8

a) Il primo valore è calcolato in base alla capacità realizzativa desunta dalla passata programmazione, mentre il secondo è calcolato in base alle priorità individuate per la programmazione 2007-2013 in relazione all'obiettivo specifico.

Tabella 75. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico G

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C11 - Tasso di incidenza dei percorsi integrati di inserimento o reinserimento lavorativo sul totale degli interventi rivolti ai destinatari dell'obiettivo		100	0	100	83	100	100
C12 - Tasso di copertura dei soggetti svantaggiati potenzialmente interessati all'attuazione dell'obiettivo (media annua)		n.d.	0,00	0,00	0,55	n.d.	

[51] I restanti 201 destinatari appartengono alla più generale categoria degli 'altri soggetti svantaggiati' per i quali risulta più difficile l'individuazione della popolazione complessiva di riferimento.

Obiettivo specifico H *Elaborare e introdurre delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento*

Come già visto in precedenza l'indicatore di realizzazione dell'obiettivo specifico H al 31.12.2009 risulta superare il target posto in fase di programmazione per il 2013 (Tabella 76). Nell'ambito di questo obiettivo specifico sono stati aperti quattro bandi: solo uno di questi è pienamente entrato in fase di avvio ovvero la DGR. 1808 del 17 luglio 2008 nell'ambito del quale sono partiti 117 progetti dei 118 complessivamente avviati. Gli altri bandi sono stati emanati più recentemente e perciò non risultavano ancora arrivati, di fatto, alla fase di avvio dei progetti. Più in generale nell'ambito di questo obiettivo specifico al 31.12.2009 sono stati approvati 277 progetti[52].

L'indicatore di risultato C13 esprime la percentuale di azioni di sistema finalizzate all'orientamento, sul totale delle azioni di sistema avviate nell'obiettivo specifico H. Le quattro DGR afferenti a questo Obiettivo specifico nel triennio di riferimento risultano essere:

- DGR 1808 del 17 luglio 2008 "Orientamento scolastico: azioni di orientamento rivolte a giovani che proseguono il percorso scolastico";
- DGR 1758 del 16 giugno 2009 "Azioni di sistema - Capitale umano";
- DGR 2868 del 29 settembre 2009 "Progetto Orior. La scelta consapevole";
- DGR 3297 del 3 novembre 2009 "Gara per l'affidamento del sevizio di Assistenza tecnica alla Direzione Regionale Formazione per la realizzazione di interventi formativi per i formatori".

Di questi quattro avvisi solo due fanno riferimento ad azioni di sistema, ovvero la DGR 1758 e la DGR 3297 e nessuna delle due è finalizzata all'orientamento. Per questo motivo l'indicatore di risultato C13 è attualmente pari a zero.

L'indicatore C14 misura la percentuale di azioni di sistema che prevedono la certificazione delle competenze sul complesso degli interventi realizzati nell'Obiettivo specifico I. L'unica DGR tra quelle sopraelencate dedicata ad azioni di sistema di tale genere è la nr 1758; al 31.12.2009 nell'ambito di questo bando era stato avviato un solo progetto su un totale di 118 progetti complessivamente avviati nell'ambito dell'Obiettivo specifico. Questi dati, quindi, restituiscono un indicatore di risultato fermo allo 0,85%. Va comunque segnalato che sempre alla stessa data risultavano approvati altri 35 progetti, sempre relativi alla DGR 1758, i quali non erano ancora stati attivati in ragione della recente emanazione del bando stesso. Questo significa che il valore di questo indicatore è comunque destinato a crescere.

Emerge quindi un quadro in cui la maggior parte degli interventi attivati risulta essere rivolto alle persone e non ad azioni di sistema. In particolare, come già ricordato in precedenza, 117 progetti su 118 sono relativi al Bando "Orientamento scolastico: azioni di orientamento rivolte a giovani che proseguono il percorso scolastico" (DGR 1808 del 17.7.2008). Gli obiettivi di questo bando sono, da una parte, promuovere azioni di orientamento rivolte ai giovani che frequentano il terzo anno dei percorsi a qualifica professionale che vogliano proseguire gli studi, e dall'altra informare gli studenti che frequentano il 4° e 5° a nno degli istituti di istruzione secondaria sulle opportunità offerte dall'università. Un ulteriore campo di intervento è rivolto ad azioni tese a favorire l'inserimento femminile nelle facoltà scientifiche nelle quali sono attualmente sottorappresentate.

[52] Questa cifra è destinata a crescere in quanto uno dei quattro bandi, la DGR 3297 del 3 novembre 2009, è stata pubblicata il 25 dicembre 2009 e la scadenza era fissata per l'11 febbraio 2010.

Tabella 76. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico H

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
H	118	100	118,0

Tabella 77. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico H

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C13 - Numero di azioni di sistema finalizzate all'orientamento sul totale degli interventi implementati dall'obiettivo		3	0	0	0	12	12
C14 - Numero di azioni di sistema che prevedono la certificazione delle competenze sul totale degli interventi realizzati nell'obiettivo		12,00	0,00	0,00	0,85	27,00	27,00

Obiettivo specifico I *Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza*

Anche per quanto riguarda questo obiettivo specifico gli indicatori di realizzazione sopravanzano già i target stabiliti per il 2013 in fase di programmazione. I progetti avviati sono già 84 contro i 72 previsti e i destinatari avviati al 31.12.2009 risultano essere 1.189 contro gli 850 previsti (Tabella 78). Le riflessioni da apportare in questo caso vanno in due direzioni. Da una parte è evidente che siamo in presenza di una sottostima del valore atteso relativo al periodo 2007-2013, come già accennato in precedenza. Dall'altra parte va segnalato che l'impulso dato alla formazione permanente nel corso dell'attuale programmazione del POR sia stato decisamente più forte rispetto al settennio precedente. Infatti anche l'indicatore C15, dato dal tasso di copertura dei destinatari di interventi di formazione permanente sul totale della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni, alla fine del 2009 superava già quella prevista per il complesso della programmazione 2007-2013 (0,04% contro 0,03%, Tabella 79). Tuttavia non si può non notare come l'incidenza dell'indicatore permanga decisamente limitata; questo fatto è riconducibile in buona parte all'ampiezza della platea potenziale, ovvero l'intera popolazione veneta in età compresa tra i 25 e i 64 anni (2 milioni e 800 mila residenti circa).

L'indicatore di risultato assume lo stesso valore anche se lo si calcola in base al genere, delineando così una perfetta parità di trattamento (dei 1.189 avviati, 594 sono donne e 595 sono uomini).

Tabella 78. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico I

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
I	84	72	116,7	1.189	850	139,9

Tabella 79. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico I

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C15 - Tasso di copertura dei destinatari degli interventi FSE di formazione permanente sul totale della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni (media annua)	Maschi		0,00	0,00	0,04		
	Femmine		0,00	0,00	0,04		
	Totale	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,03

Obiettivo specifico L *Sostenere la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione*

In questo obiettivo al 31.12.2009 sono stati avviati 245 progetti e sono state complessivamente emanate dieci DGR:

- DGR 1017 del 6 maggio 2008 “Moduli professionalizzanti, Master di I e II livello, Dottorati di ricerca (1°annualità);
- DGR 1268 del 26 maggio 2008 “Assegni Ricerca”;
- DGR 1890 dell8 luglio 2008 “Interventi formativi e di ricerca nell’ambito dei Distretti produttivi”;
- DGR 2021 del 22 luglio 2008 “Reti di conoscenza: Azioni di istruzione e formazione integrate finalizzate alla elaborazione/introduzione della riforma del sistema educativo svolte attraverso reti di partenariato”;
- DGR 722 del 24 marzo 2009 “Dottorati di ricerca (2°e 3°annualità)”;
- DGR 1036 del 21 aprile 2009 “Moduli professionalizzanti”;
- DGR 1963 del 30 giugno 2009 “Progetti IFTS”;
- DGR 1017 del 6 maggio 2009 “Moduli professionalizzanti, Master di I e II livello, Dottorati di ricerca (1°annualità)”
- DGR 1964 del 30 giugno 2009 “Progetto Tekne - azioni di ricerca e approfondimenti disciplinari negli Istituti Secondari Superiori”,
- DGR 2215 del 21 luglio 2009 “Assegni di ricerca”;
- DGR 2471 del 4 agosto 2009 “Tipologia Progettuale:“L’Impresa incontra l’Istruzione”.

Il primo indicatore di risultato riferito all’Obiettivo Specifico L (C16) valuta, in termini di impegni, l’incidenza delle *azioni di sistema* rivolte alla ricerca e al trasferimento dell’innovazione *a favore delle imprese*, sul totale delle azioni di sistema avviate nell’obiettivo specifico l. I bandi per

azioni di sistema in questo obiettivo sono due, ovvero quelli relativi alla DGR 2021 del 22 luglio 2008 e alla DGR 2471 del 4 aprile 2009; rispettivamente 250 e 588 mila Euro circa d'importo impegnato al 31.12.2009. Di questi solo il secondo è relativo ad azioni di ricerca e trasferimento dell'innovazione nelle imprese. Questo significa che l'indicatore di risultato è pari al 70%, dieci punti percentuali superiore al valore atteso. L'indicatore C17 è calcolato come il precedente, ma invece di essere rivolto alle imprese è rivolto alle *università* e ai *centri di ricerca*; attualmente non è stato emanato alcun bando in questo senso e quindi l'indicatore è ancora pari a zero.

Tabella 80. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico L

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
L	245	800	30,6

Tabella 81. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico L

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C16 - Numero di azioni di sistema rivolte al potenziamento della attività di ricerca e di trasferimento dell'innovazione nelle imprese sul totale delle azioni di sistema realizzate dall'obiettivo		n.d.	0	0	70	60	60
C17 - Numero di azioni di sistema rivolte al potenziamento della attività di ricerca e di trasferimento dell'innovazione nelle università e nei centri di ricerca sul totale delle azioni di sistema realizzate dall'obiettivo		n.d.	0	0	0	40	40

Obiettivo specifico M *Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche*

Il livello attuativo dell'Asse Interregionalità e Transnazionalità si pone al di sotto della soglia attesa di realizzazione, definita in termini di numero di progetti e destinatari. Al 31.12.2009 sono stati avviati 37 progetti, che hanno coinvolto complessivamente 31 destinatari diretti.

Nell'ambito di questo obiettivo al 31.12.2009 sono state emanate complessivamente cinque DGR;

- DGR 4124 del 30 dicembre 2008 "Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto";
- DGR 919 del 7 aprile 2009 "Diffusione di *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani";

- ;DGR 2469 del 4 agosto 2009 “Progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese. Anno 2009”;
- DGR 2473 del 4 agosto 2009 “Gara per ottimizzazione risorse Corte d'Appello di Venezia”;
- DGR 3215 del 27ottobre 2009 “Affidamento attività asse 5 "Transnazionalità e interregionalità".

L’indicatore di risultato C18 restituisce la percentuale di progetti transnazionali per l’attuazione di reti per le buone prassi sul totale dei progetti realizzati dall'Obiettivo specifico. Dei 37 progetti complessivamente avviati, 36 prevedevano il carattere della transnazionalità ed erano quelli relativi al bando “Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto”. Questi dati configurano quindi un indicatore di risultato C18 al 97% contro il 30% programmato per l’intero periodo.

Tabella 82. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico M

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati			Destinatari avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
M	37	200	18,5	31	900	3,4

Tabella 83. Indicatori % di risultato dell'obiettivo specifico M

Indicatori	Declinazione	Baseline (2007)	2007	2008	2009	Obiettivo	
						Valore al 2013	Totale 2007-13
C18 - Numero di progetti transnazionali per l’attuazione di reti per le buone prassi sul totale dei progetti realizzati dall’obiettivo		n.d.	0	0	97	30	30

Obiettivo specifico N *Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto*

Al 31.12.2009 sono stati avviati 13 progetti nell’ambito dell’obiettivo specifico N su un totale previsto al 2013 pari a 15 progetti. Come evidenziato in precedenza molti di questi progetti coprono un arco temporale particolarmente esteso; infatti degli 11 progetti avviati nel corso del 2008 solo 6 risultavano conclusi alla fine del 2009.

Per quanto riguarda l’Asse Assistenza Tecnica non sono contemplati indicatori di risultato.

Tabella 84. Indicatori di realizzazione dell'obiettivo specifico N

Obiettivi specifici Por	Progetti avviati		
	Dato al 31.12.09	Obiettivo al 2013	% di realizz
N	13	15	86,7

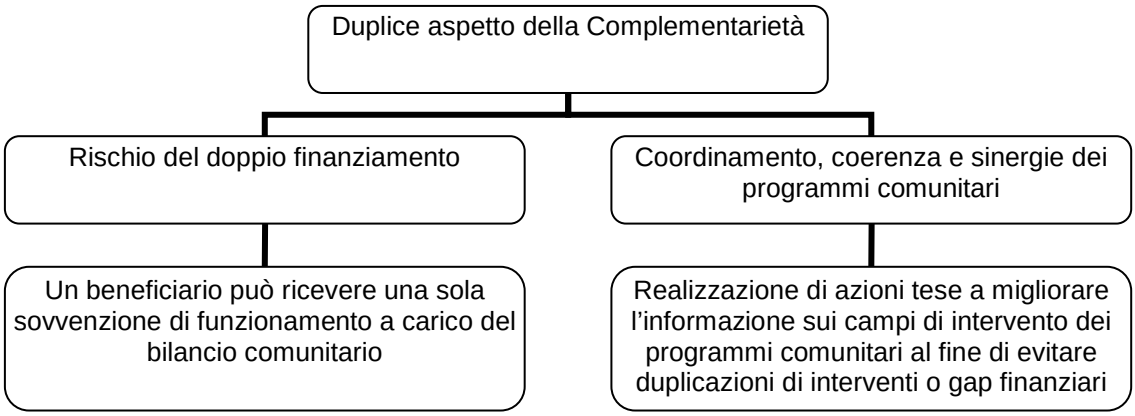
8. Programma Operativo Regionale parte FSE: valutazione delle modalità di integrazione con altri fondi

L'architettura dell'attuale fase di programmazione si caratterizza per una forte impostazione strategica che, come è noto, ha previsto un triplice livello di programmazione: comunitario (Orientamenti Comunitari Strategici – OCS), nazionale (Quadro Strategico Nazionale – QSN) e regionale (Documento Strategico Regionale – DSR). In questo contesto, l'efficacia della politica unitaria regionale dipende dall'utilizzo sinergico delle risorse stanziate a titoli differenti, dal loro coordinamento e complementarietà nel raggiungimento di obiettivi comuni che il Documento Strategico Regionale, alla base dell'attuale fase di programmazione, ha fissato. Da tali obiettivi è stata influenzata, a cascata, la stesura dei Documenti Operativi.

La fase ricognitiva è stata effettuata prevalentemente mediante un'analisi desk attuata sui Programmi Operativi. Questa analisi è stata integrata da interviste con i referenti dei differenti Programmi al fine di acquisire informazioni aggiuntive e verificare le informazioni acquisite.

Tale attività ha consentito di riconoscere e quindi successivamente analizzare i seguenti strumenti di policy: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per le Aree Sottosviluppate (FAS) e il Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

Il tema della Complementarietà ha un duplice contenuto. È utilizzato sia per indicare, nell'ambito del settore delle sovvenzioni comunitarie, il divieto del doppio finanziamento sia, nell'ambito più generale dei Fondi comunitari, per indicare l'esigenza di coordinamento, coerenza e sinergie tra Programmi.



8.1. Analisi dei documenti di programmazione

8.1.1. LIVELLO COMUNITARIO

L'analisi condotta sui documenti di programmazione evidenzia la situazione riportata in tabella. Un forte coordinamento è previsto nel caso del FESR, una complementarietà negli interventi promossi dal FEP e una demarcazione nel caso del FEASR. Non sono, per contro, stabiliti meccanismi nel caso dei fondi FAS.

Tabella 85. Forme di integrazione previste tra Fondi

FESR	FEASR	FAS	FEP
Previsto il **coordinamento** delle azioni dei diversi PO per un uso sinergico delle risorse.	**Demarcazione**: FEASR e FSE non possono finanziare nello stesso territorio, lo stesso tipo di operazioni in favore della stessa tipologia di beneficiario	**Non sono previste integrazioni** tra azioni FAS e FSE	Prevista **complementarietà** nell'Asse Adattabilità, per interventi finalizzati allo sviluppo di competenze di tipo generale e trasversale

Più specificatamente e per quanto concerne il FESR, partendo dalla considerazione unanimemente condivisa che la formazione e la valorizzazione del capitale umano sono leve fondamentali per lo sviluppo socioeconomico territoriale e strumenti funzionali al miglioramento della competitività delle imprese, gli interventi di tipo strutturale possono essere valorizzati se accompagnati da azioni capaci di sostenere l'adattabilità dei lavoratori, l'occupabilità, l'inclusione sociale e lo sviluppo del capitale umano. Sotto questo profilo, specifiche tipologie di intervento FSE sono state individuate, in sede di programmazione, al fine di promuovere e valorizzare alcuni interventi nell'ambito di alcuni Assi del POR FESR.

In linea di massima esiste un'accentuata complementarietà tra gli Assi del POR FSE e del POR FESR ad eccezione della Priorità destinata all'Energia.

Per quanto concerne l'Asse Adattabilità, le sinergie con il FESR sono individuabili negli Assi 1 (*Innovazione ed economia della conoscenza*) e 4 (*Accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale*) per quelle tipologie di intervento in cui l'innovazione e le tecnologie informative rappresentano gli elementi su cui si basano i progetti finanziati (Tabella 86).

Tabella 86. Sinergie FSE – FESR in relazione all'Asse Adattabilità del FSE

Azione FSE	Azione FESR	Tipologia di intervento integrato
Aggiornamento e/o Formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per l'innovazione delle PMI	Asse 1 1.1.2 Contributi a favore dei processi di trasferimento tecnologico e allo sviluppo di strutture di ricerca interne alle imprese	Formazione di figure di cerniera (tipo broker dell'innovazione)
	Asse 4 4.1.3 Interventi di aiuto alle PMI per l'accesso ai servizi telematici	Formazione degli addetti alle PMI, loro associazioni di categoria, consorzi e cooperative, società miste per la promozione e creazione di network
Affiancamento ed accompagnamento delle imprese nella definizione e realizzazione delle attività formative	Asse 1 1.1.4 Diffusione di servizi di consulenza esterna a sostegno delle PMI finalizzati al processo evolutivo aziendale e alla continuità d'impresa	Percorsi di accompagnamento all'impresa per lo sviluppo dei processi formativi anche mediante l'utilizzo di FAD Attività di coaching per il ricambio generazionale
Aggiornamento nei Distretti produttivi e nei comparti economici di rilevanza regionale per sostenere il processo di crescita professionale dei lavoratori, sostenere la competitività e la responsabilità sociale delle imprese, agevolare lo sviluppo locale in termini strutturali	Asse 4 4.2.1 Snodi e piattaforme logistiche intermodali	Attività di aggiornamento nel settore della logistica

L'Asse Occupabilità (Tabella 87) prevede complementarietà con gli Assi 1 e 3 del POR parte FESR (rispettivamente *Innovazione ed economia della conoscenza* e *Ambiente e valorizzazione del territorio*) negli ambiti della cultura (in termini di innovazione, economia della conoscenza, artigianato artistico e tradizionale) e, ovviamente, con l'Asse 4 *Accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale*, per favorire l'accesso ai servizi telematici alle PMI.

Tabella 87. Sinergie FSE – FESR in relazione all'Asse Occupabilità del FSE

Azione FSE	Azione FESR	Tipologia di intervento integrato
Percorsi professionalizzanti per disoccupati/inoccupati rispondenti ai reali fabbisogni occupazionali del contesto produttivo locale finalizzati a sostenerne l'innovazione e la competitività	Asse 1 1.3.3 Interventi nell'ambito dell'artigianato artistico e tradizionale	Attività formative propedeutiche allo sviluppo di nuova imprenditorialità
Sviluppo di percorsi formativi finalizzati alla creazione di nuove forme di imprenditorialità e di lavoro Promozione di nuova imprenditorialità nei settori innovativi (società dell'informazione, economia della conoscenza , salute, ambiente e sviluppo sostenibile) e un maggior grado di attrattività degli stessi attraverso un raccordo più stretto con il mercato di riferimento	Asse 1 1.1.1 Supporto ad attività di ricerca, processi e reti di innovazione e alla creazione di imprese in settori a elevato contenuto tecnologico	Sostenere sotto il profilo delle conoscenze e competenze le filiere produttive nei settori innovativi
	Asse 3 3.2.1 Interventi a favore dell'innovazione e dell'economia della conoscenza nel settore della cultura Asse 4	Scuola di alta formazione annessa al Centro per il Restauro
	4.1.3 Interventi di aiuto alle PMI per l'accesso ai servizi telematici	Sviluppo delle conoscenze in materia di ITC

L'Asse Capitale Umano risulta particolarmente sinergico all'Asse 3 del POR parte FESR (*Ambiente e valorizzazione del territorio*) coinvolgendo entrambe le linee di intervento, nonché con le prime due azioni della linea di intervento dell'Asse 1 destinate alla Ricerca, allo sviluppo e all'innovazione (Tabella 88).

Tabella 88. Sinergie FSE – FESR in relazione all'Asse Capitale Umano del FSE

Azione FSE	Azione FESR	Tipologia di intervento integrato
Percorsi di formazione finalizzati alla incentivazione della ricerca scientifica, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico promuovendo la creazione di reti, rapporti di cooperazione e sinergie tra Università, Enti di ricerca, Organismi formativi, Istituti di Istruzione superiore e realtà produttive imprenditoriali	Asse 1 1.1.2 Contributi a favore dei processi di trasferimento tecnologico e allo sviluppo di strutture di ricerca interne alle imprese	Facilitare l'acquisizione di conoscenze innovative
Realizzazione di alcuni progetti guida di valore strategico (leading technologies), in grado di mobilitare una pluralità di soggetti pubblici e privati su azioni di rilevante impatto economico e sociale (ad esempio nell'ambito della mobilità sostenibile, nel controllo delle emissioni inquinanti, del risparmio energetico, ecc.)	Asse 3 3.1.2 Salvaguardia ambientale, difesa del suolo, controllo dell'emergenza e del rischio tecnologico	Attività di formazione/informazione collegate al rischio tecnologico
	Asse 3 3.2.3 Attività innovative di promozione del patrimonio naturale	Promozione di attività di educazione sulle aree naturali
Azioni di formazione rivolte a neolaureati e ricercatori in settori e comparti produttivi di interesse regionale, finalizzati al trasferimento di innovazione e di competenze al sistema delle imprese	Asse 1 1.1.1 Supporto ad attività di ricerca, processi e reti di innovazione e alla creazione di imprese in settori a elevato contenuto tecnologico	Rafforzare la presenza di ricercatori interni alle PMI
	Asse 3 3.2.1 Interventi a favore dell'innovazione e dell'economia della conoscenza nel settore della cultura	Azioni formative finalizzate all'inserimento lavorativo di giovani laureati nel settore della cultura

Le sinergie (come era logico attendersi) e le complementarietà sono decisamente elevate nell'Asse Transnazionalità e Interregionalità con l'Asse 5 *Azioni di cooperazione* del POR parte FESR (Tabella 89).

Tabella 89. Sinergie FSE – FESR in relazione all'Asse Transnazionalità e Interregionalità del FSE

Azione FSE	Azione FESR	Tipologia di intervento integrato
Attività di formazione mirata e scambio di esperienze nell'ambito di progetti di sistema trasnazionali ed interregionali sulle tematiche del lavoro, dell'inclusione sociale, delle pari opportunità, dell'innovazione, delle metodologie di istruzione e formazione e dei dispositivi di analisi e monitoraggio dei fabbisogni professionali e formativi	Asse 5 5.1.1 Cooperazione interregionale 5.2.1 Cooperazione transregionale	Azioni per lo scambio di esperienze finalizzate all'inclusione sociale, alle pari opportunità, all'innovazione, all'analisi dei fabbisogni professionali e formativi Azioni per migliorare la qualità e le competenze professionali di tutti i soggetti (persone, imprese, pubblica amministrazione) coinvolti nei processi di promozione integrata del territorio, attraverso adeguati percorsi, anche formativi, che consentano l'acquisizione e l'utilizzo di strumenti conoscitivi e metodologici per progettare e realizzare attività finalizzate a migliorare la performance del peculiare sistema territoriale.
Promozione di partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti tra i soggetti interessati	Asse 5 5.1.1 Cooperazione interregionale 5.2.1 Cooperazione transregionale	Azioni di creazioni di reti per la promozione di partenariati, patti e iniziative di cooperazione interregionale e transregionale
Interventi di incentivazione di partenariati anche trasnazionali finalizzati alla ricerca e sviluppo	Asse 5 5.1.1 Cooperazione interregionale 5.2.1 Cooperazione transregionale	Azioni per la promozione di partenariato per la diffusione della ricerca e sviluppo a carattere transregionale e interregionale

Relativamente ai rapporti FSE – FEASR si è introdotto un importante principio che stabilisce che i Programmi Operativi Regionali (FSE e FESR) e il Programma Regionale di Sviluppo Rurale non possono finanziare nello stesso territorio lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di destinatario. Una netta linea di demarcazione tra azioni cofinanziate dal FEASR e dal FSE è stata, quindi, tracciata sulla base delle tematiche oggetto degli interventi formativi.

Per quanto riguarda il FEASR, le azioni formative nell'ambito del PSR sono rivolte esclusivamente agli addetti del settore agricolo e forestale, mentre gli addetti del settore alimentare, i tecnici e gli operatori dei settori agricolo, alimentare, forestale e dello sviluppo rurale potranno accedere alle iniziative dei POR FSE.

Più specificatamente:

a. con il FEASR sono finanziate le iniziative formative rivolte a: imprenditori agricoli, loro coadiuvanti e partecipi familiari, detentori di aree forestali, dipendenti agricoli e forestali, giovani che si insediano per la prima volta ammessi ai benefici della misura 112 – Pacchetto Giovani e imprenditori agricoli ammessi ai benefici dei Progetti Integrati di Filiera[53];

b. nell'ambito del FSE potranno essere realizzate iniziative formative rivolte a lavoratori, imprenditori, categorie operative nel contesto privato; sono compresi gli imprenditori agricoli, loro coadiuvanti e partecipi familiari, detentori delle aree forestali, dipendenti agricoli e forestali, su iniziative formative inerenti alle seguenti tematiche:

    1. aspetti tecnici ed economici del settore agricolo, alimentare, silvicolo e forestale;
    2. commercializzazione, marketing e logistica
    3. industrie agrarie, preparazione e condizionamento degli alimenti
    4. servizi per il settore agricolo, alimentare e forestale.

Sono, poi, esclusi dall'ambito di intervento del FSE, in quanto ricompresi nell'ambito della Misura 111 del Programma di Sviluppo Rurale (*Formazione professionale e informazione rivolta agli addetti del settore agricolo, alimentare e forestale*), gli interventi di formazione, informazione e diffusione rivolti agli addetti dei settori agricolo, agroalimentare e forestale e riguardanti la gestione sostenibile delle risorse naturali, dell'ambiente e delle aree agro-silvo-pastorali, la sicurezza alimentare, la salute delle piante e degli animali, il miglioramento della sicurezza sul lavoro, la qualità dei prodotti e certificazioni, gli aspetti tecnici ed economici del settore agricolo, alimentare, silvicolo e forestale, le innovazioni tecnologiche, le nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione.

Analogamente il FSE non può intervenire nelle azioni di formazione, educazione ambientale, negli interventi formativi su richiesta individuale e stage formativi destinati agli operatori economici delle aree rurali, previsti dalla Misura 331 del Programma di Sviluppo Rurale del Veneto.

Per quanto riguarda il FEP, il FSE può finanziare, nel settore della pesca e nell'ambito dell'Asse Adattabilità, interventi finalizzati allo sviluppo di competenze di tipo generale e trasversale quali, ad esempio, quelle collegate alle conoscenze linguistiche, amministrativo-contabili, al

[53] Tra queste tematiche rientrano le seguenti tipologie:
- iniziative orientate prevalentemente alla corretta gestione delle risorse naturali, dell'ambiente e delle aree agro-silvo-pastorali (sistemi irrigui, pratiche di produzione ecocompatibili, energie rinnovabili, protezione del suolo…);
- sicurezza alimentare, salute delle piante e degli animali, benessere animale;
- miglioramento della sicurezza sul lavoro;
- innovazioni tecnologiche, risultati di ricerche e sperimentazioni;
- qualità dei prodotti e certificazioni;
- nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione;
- gestione aziendale, management dell'impresa, aspetti economici e organizzativi funzionali ai Progetti Integrati di Filiera;
- miglioramento delle conoscenze e delle competenze specifiche per la gestione dell'impresa agricola richiesto ai sensi della Misura 112.

marketing, nonché interventi collegati a processi di riconversione dei lavoratori eventualmente funzionali all'inserimento lavorativo in settori produttivi diversi dalla pesca.

8.1.2. LIVELLO NAZIONALE

Anche la sinergia tra Programma Operativo Regionale (POR) e Programma Operativo Nazionale (PON) "Azioni di sistema" trova il primo riscontro nel processo di elaborazione del PON, che ha visto l'individuazione condivisa della strategia, degli obiettivi e delle linee di azione e un significativo passaggio anche nella consultazione da parte delle strutture incaricate della Valutazione ex ante del PON, delle Autorità di gestione dei POR obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione".

Per il Programma Operativo parte FSE gli ambiti di sinergia con il PON risultano i seguenti:

- sistemi e servizi per il lavoro;
- standard professionali, formativi e certificazione delle competenze;
- formazione continua;
- accreditamento delle strutture formative.

8.2. Fase attuativa: Fondo Sociale Europeo in sinergia con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

L'esempio di sinergia FSE e FESR raggiunge il massimo livello con la Linea 3 – *Piani integrati a supporto delle imprese venete*, all'interno delle "Politiche Attive per il contrasto della crisi". Questa linea di intervento vuole sostenere l'innovazione e la competitività dei sistemi produttivi veneti affinché siano posti in condizione di reagire con rapidità alla crisi e di fronteggiare al meglio il deterioramento della situazione economica.

Con la DGR n. 2299 del 28/07/2009, la Giunta Regionale ha aperto i termini per la presentazione dei progetti per la realizzazione di interventi integrati a supporto delle imprese venete a valere sul Fondo Sociale Europeo. Le poste finanziarie stanziate ammontavano complessivamente a poco più di 8,7 milioni di euro (di cui il 90% circa all'Asse I – Adattabilità e il rimanente 10% all'Asse II - Occupabilità).

L'intervento nel suo complesso è finalizzato, in primo luogo, a superare le difficoltà collegate a questo momento di crisi supportando le imprese nello sviluppo di attività innovative (sia di natura tecnologica che organizzativa) e formando personale qualificato. L'iniziativa, inoltre, ha come obiettivo l'accompagnamento delle imprese stesse nei processi di crescita qualitativa e/o dimensionale, fornendo non solo personale qualificato, ma anche la necessaria formazione. Oltre che per combattere il fenomeno della disoccupazione, le competenze in termini di risorse umane sono valorizzate e riutilizzate al fine di migliorare il livello di competitività del sistema produttivo veneto. Sono, quindi, favoriti i passaggi dei lavoratori espulsi da aziende in crisi verso aziende innovative riconvertendoli o riqualificandoli e concedendo bonus alle aziende che li assumono.

Destinatari della linea d'azione sono i lavoratori impiegati presso imprese private (specialmente PMI), gli imprenditori e, più in generale, gli occupati anche di alto profilo che operano presso imprese in crisi.

L'azione prevede la presentazione di un Piano Integrato Aziendale (PIA) che si focalizzi sull'assetto gestionale/organizzativo e sulle risorse umane puntando all'introduzione di innovazioni e miglioramenti volti a rendere più efficienti i processi organizzativi, lavorativi, gli ambienti ed il clima aziendale, etc.

Nella tabella che segue, sono evidenziate le azioni che meglio valorizzano e implementano alcune delle azioni previste nell'ambito del POR FESR.

Tabella 90. Azioni FSE, azioni FESR e tipologia di interventi integrati

AZIONE FSE	AZIONE FESR	Tipologia di intervento integrato
Aggiornamento e/o Formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per l'innovazione delle PMI.	1.1.2 Contributi a favore dei processi di trasferimento tecnologico e allo sviluppo di strutture di ricerca interne alle imprese.	Formazione di figure di cerniera (tipo broker dell'innovazione)
Affiancamento ed accompagnamento delle imprese nella definizione e realizzazione delle attività formative.	1.1.4 Diffusione di servizi di consulenza esterna a sostegno delle PMI finalizzati al processo evolutivo aziendale e alla continuità d'impresa.	Percorsi di accompagnamento all'impresa per lo sviluppo dei processi formativi anche mediante l'utilizzo di FAD Attività di coaching per il ricambio generazionale

Nel caso di creazione di nuova occupazione o stabilizzazione occupazionale si prevedono incentivi a sostegno di nuove assunzioni a tempo indeterminato a (€ 4.000 per ogni nuovo assunto), subordinati alla:

- assunzione a tempo indeterminato di soggetti disoccupati/inoccupati o alla trasformazione di contratti a tempo determinato o parasubordinato in contratti a tempo indeterminato[54];
- partecipazione di tali soggetti ad almeno un percorso formativo prescelto tra precise tipologie di interventi.

Si prevedono, inoltre, premialità nel caso di imprese che:

- introducono in azienda strategie e metodiche tecniche, commerciali ed organizzative aventi carattere innovativo considerando il contesto di riferimento;
- prevedono di utilizzare metodologie integrate (dall'accompagnamento personalizzato alla formazione intervento mediante piccoli gruppi di lavoro etc.) per supportare dall'interno i processi di innovazione;
- prevedono innovazioni relative all'introduzione di forme di risparmio energetico, alla riduzione dell'impatto ambientale, alla diffusione di nuove tecnologie di informazione e di comunicazione, all'internazionalizzazione;
- si propongono l'obiettivo di costituire reti di imprese, volte a far acquisire maggior forza sul mercato ad aziende di piccola dimensione e comunque volte a estendere la cooperazione nel sistema produttivo locale; in tal caso devono essere coinvolte più aziende nella medesima azione e ciascuna azienda deve scegliere un intervento comune con almeno un'altra azienda.

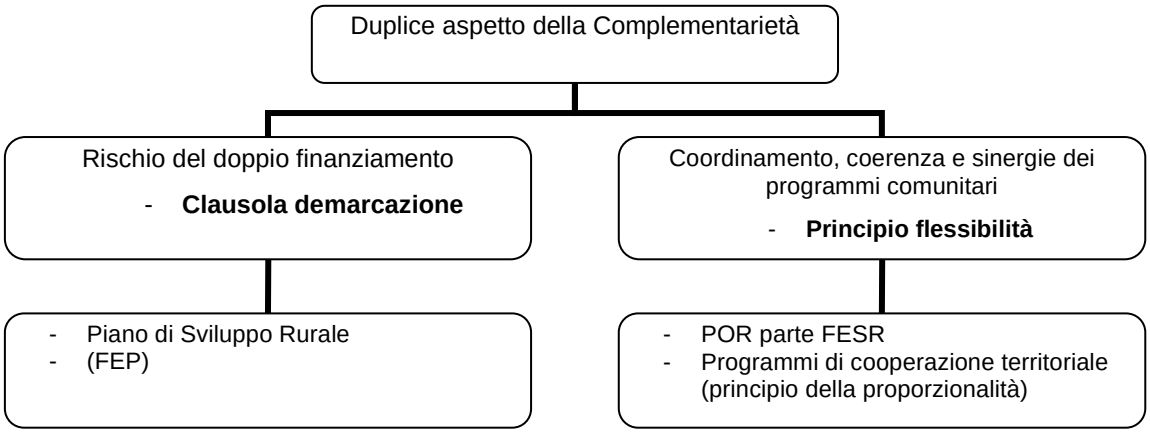
[54] Entro 60 giorni dalla fine del progetto.

8.3. Indicazioni di sintesi

Gli interventi risultano fortemente integrati grazie alla fase della programmazione dei PO parte FESR e parte FSE.

Si rileva, per contro, uno stacco netto della politica di coesione con quella dello sviluppo rurale che, tuttavia, ripropone le nette divisioni esistenti anche a livello comunitario. In questo caso, infatti, si sottolinea il ricorso allo strumento della demarcazione degli interventi necessaria per eliminare il rischio delle duplicazioni.

Riprendendo il duplice aspetto della complementarietà, i risultati di sintesi sono evidenziati dallo schema che segue:



Come ricordato, il rischio del doppio finanziamento per il FEASR è assicurato dalla doppia demarcazione. La coerenza e le sinergie sono assicurate per quanto concerne il FESR (POR e Programmi di cooperazione territoriale) sin dalla fase della programmazione. Si ravvisa l'importanza di un maggiore coordinamento, affidato per ora al solo principio di flessibilità e alla clausola di demarcazione.

9. Interregionalità e transnazionalità: politiche e strumenti

9.1. Analisi documenti di programmazione

9.1.1. INTERREGIONALITÀ E TRANSNAZIONALITÀ

Le iniziative transnazionali e interregionali sono appoggiate e promosse da due fondi strutturali, il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), nonché dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Nella Regione Veneto, i programmi operativi che affrontano il tema dell'interregionalità e transnazionalità sono il POR parte FSE (Asse V *"Interregionalità e transnazionalità"*), il POR parte FESR (Asse prioritario 5 "*Azioni di cooperazione")* e il Programma di Sviluppo Rurale, Asse 4 "*Attuazione dell'approccio Leader".*

I paragrafi seguenti approfondiscono i temi in oggetto, in relazione ai tre programmi e con particolare attenzione alle politiche promosse.

9.1.2. INTERREGIONALITÀ E TRANSNAZIONALITÀ ALL'INTERNO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

All'interno del Fondo Sociale Europeo, un Asse specifico (Asse V) è stato dedicato dalla Regione del Veneto all'interregionalità e alla trans nazionalità. L'impegno assunto è a sostenere azioni tese alla condivisione di informazioni esperienze, risultati e buone prassi e all'ampliamento e al rafforzamento di strategie complementari e di azioni coordinate o congiunte.

Le iniziative transnazionali ed interregionali, in particolare, sono finalizzate alla promozione di partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati, quali parti sociali e ONG, a livello nazionale, regionale, locale e transnazionale al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro.

Obiettivo specifico dell'Asse V è quello di promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche. Questa finalità generale dell'Asse si suddivide in quattro obiettivi operativi:

1. Promuovere la creazione di reti ed accordi transnazionali e/o interregionali per la realizzazione di progetti che perseguano obiettivi comuni in materia di formazione e istruzione, politiche attive del lavoro, inclusione sociale.
2. Sostenere azioni transnazionali e/o interregionali volte alla condivisione di informazioni, esperienze, risultati, buone prassi attraverso lo sviluppo di strategie complementari e di azioni coordinate e congiunte.
3. Promuovere attività di formazione e scambio di know-how a carattere transnazionale e interregionale.
4. Promuovere, valorizzare e rafforzare interventi di cooperazione transnazionale nell'area della formazione e/o mobilità lavorativa.

Nella tabella seguente, si evidenziano alcune azioni possibili, individuate all'interno del POR.

Tabella 91. Azioni possibili Asse V

Azioni possibili
Attività di formazione mirata e scambio di esperienze nell'ambito di progetti di sistema trasnazionali ed interregionali sulle tematiche del lavoro, dell'inclusione sociale, delle pari opportunità, dell'innovazione, delle metodologie di istruzione e formazione e dei dispositivi di analisi e monitoraggio dei fabbisogni professionali e formativi
Promozione di partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti tra i soggetti interessati
Implementazione di progetti interregionali di mobilità e scambi di buone prassi fra Regioni Convergenza e Competitività
Interventi di incentivazione di partenariati anche transnazionali finalizzati alla ricerca e sviluppo
Progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche in relazione ai principali campi d'intervento FSE
Mobilità a fini professionali, rivolta a persone occupate o in cerca di lavoro, finalizzata sia all'arricchimento della professionalità sia allo svolgimento di esperienze di lavoro all'estero

Le AdG dei due fondi strutturali (FSE e FESR) si sono impegnate a coordinare le azioni indicate dai rispettivi POR, al fine di individuare modalità di integrazione degli interventi in funzione dell'obiettivo generale della competitività regionale e dell'occupazione, ferme restando le specificità dei Fondi in questione (*principio di flessibilità*).

L'Autorità di Gestione FSE può, infatti, ricorrere al principio di complementarietà tra fondi strutturali di cui all'art. 34 del Reg. CE 1083/2006[55] e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino a un massimo del 10% del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e a essa direttamente legate.

La clausola di flessibilità è stata utilizzata sia per interventi promossi dal FSE che dal FESR all'interno dell'obiettivo competitività e occupazione.

9.1.3. INTERREGIONALITÀ E TRANSNAZIONALITÀ ALL'INTERNO DEL POR PARTE FESR

Come ricordato, all'interno del POR parte FESR vi è un Asse dedicato alle azioni di cooperazione (Asse 5). Obiettivo specifico dell'Asse è di rafforzare le relazioni interregionali e transregionali, con lo scopo di promuovere uno sviluppo equilibrato, sostenibile ed equo. A questo obiettivo si affiancano due obiettivi operativi:

1. aumento della competitività e dell'integrazione di alcuni settori/comparti dell'economia veneta attraverso il potenziamento di forme (nuove ed esistenti) di cooperazione interregionale;
2. aumento della collaborazione, della condivisione e della cooperazione tra gli enti locali delle regioni contermini al fine di armonizzare le aspettative di sviluppo e di eliminare i fenomeni di disgregazione sociale.

L'Asse assume dunque come obiettivo il rafforzamento delle relazioni interregionali e transnazionali della Regione, che si traduce nella proiezione del Veneto verso le regioni

[55] Art. 34: **Specificità dei Fondi:** 1. I programmi operativi beneficiano del finanziamento di un solo Fondo, salvo quanto disposto nel paragrafo 3. 2. Fatte salve le deroghe previste nei regolamenti specifici dei Fondi, sia il FESR che il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10 % del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario di un programma operativo, azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate. 3. Negli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione, il FESR e il Fondo di coesione intervengono congiuntamente nei programmi operativi in materia di infrastrutture di trasporto e di ambiente, inclusi i grandi progetti.

orientali europee e le regioni contermini italiane. L'asse, di conseguenza, si articola in due linee di intervento: la cooperazione interregionale[56] e la cooperazione transregionale coerente con gli obiettivi e le attività degli Assi del POR[57].

La linea di intervento **Cooperazione interregionale**[58] si concentra sulla creazione di collaborazioni con le regioni europee e italiane su temi collegati agli Assi del POR, anche al fine di individuare e successivamente costruire strumenti di cooperazione che potranno essere utilizzati per la creazione dell'Euroregione, di gruppi di cooperazione territoriale (GECT) e di altri opportuni strumenti di cooperazione.

La linea di intervento è realizzata mediante azioni di sviluppo territoriale integrato e attraverso la costituzione di reti e avvio di progetti per lo scambio di esperienze.

La seconda linea di intervento, chiamata **Cooperazione transregionale**, mira a promuovere nuove opportunità di cooperazione per superare il differenziale di aspettative di sviluppo tra i territori.

Le azioni intraprese saranno quindi rivolte al potenziamento delle alleanze esistenti, ma anche alla ricerca di rapporti e scambi per la creazione di una rete di relazioni socioculturali ed economiche, coerenti e sinergiche alle attività previste nel POR.

La linea di intervento è, di conseguenza, realizzata mediante azioni di sviluppo territoriale integrato e la costituzione di reti e avvio di progetti per lo scambio di esperienze al fine della costruzione di modelli di cooperazione mirati alla riduzione delle disparità che gravano sui territori di confine. Le azioni sono, quindi, attuate sulla base di accordi e/o collaborazioni presenti e futuri.

All'interno dell'Azione 5.2.1 "Cooperazione transregionale", il miglioramento della qualità e delle competenze professionali di tutti i soggetti coinvolti nei processi di promozione integrata del territorio (attraverso adeguati percorsi, anche formativi, che consentano l'acquisizione e l'utilizzo di strumenti conoscitivi e metodologici per progettare e realizzare attività finalizzate a migliorare la performance del peculiare sistema locale) farà ricorso al *principio della flessibilità* previsto dall'art. 34 comma 2 del Reg. CE 1083/2006.

[56] Ai sensi dell'articolo 37.6b del regolamento (CE) n. 1083/2006.
[57] Sulla base di quanto stabilito dall'articolo 5 del regolamento 1080/2006.
[58] Ai sensi dell'art. 37.6.b del regolamento (CE) n. 1083/2006.

9.1.4. INTERREGIONALITÀ E TRANSNAZIONALITÀ ALL'INTERNO DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE

All'interno dell'Asse 4 (*Attuazione dell'approccio Leader*) del Programma di Sviluppo Rurale della Regione del Veneto, sono compresi i progetti di cooperazione. L'iniziativa comunitaria Leader, inserita come parte integrante della normativa sullo sviluppo rurale, comprende, infatti, la realizzazione di progetti di cooperazione e di collegamento in rete tra i partenariati locali.

Nello specifico uno degli obiettivi dell'Asse 4 è promuovere la cooperazione tra territori, e tra i punti chiave si ricorda che i progetti di cooperazione devono apportare un effettivo valore aggiunto alle aree rurali e devono essere caratterizzati da un'adeguata massa critica in termini di risorse finanziarie e di partenariato.

Tabella 92. Misura 421 PSR – Realizzazione di progetti di cooperazione

Misura	**Cooperazione interterritoriale e transnazionale**
Codice di Misura	421
Reg CE 1698/05	Articolo 63, lett. b).
Orientamenti Strategici Comunitari	Obiettivo strategico - Conseguire le priorità degli assi 1, 2 e soprattutto 3, miglioramento della governance e mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali - Azioni chiave: iii)
Piano Strategico Nazionale	Obiettivo prioritario - Valorizzazione delle risorse endogene dei territori
Programma Sviluppo Rurale	Obiettivo specifico 4.3-Promuovere la cooperazione tra territori.
	Descrizione generale
1. Motivazioni e finalità	La Misura corrisponde all'Asse 2 dell'ex IC Leader+ (Sostegno alla cooperazione tra territori rurali). Il confronto e gli scambi di esperienze tra gruppi di azione locale operanti in territori diversi possono favorire la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno, sviluppando esperienze innovative per le realtà interessate e aumentando la capacità di elaborare e/o attuare progetti comuni.
2. Obiettivi specifici e operativi	La Misura è finalizzata a sostenere la realizzazione di progetti di cooperazione che perseguano gli obiettivi di cui all'art. 63 lett. a) del Reg. (CE.) 1698/2005 e cioè gli obiettivi di uno o più degli altri tre Assi del PSR.
3. Campo di applicazione	La Misura sostiene l'attuazione dei progetti di cooperazione interterritoriale (con territori ubicati in Italia) o transnazionale (con territori ubicati in altri Stati membri). Ogni progetto comprende azioni riferibili alla Misura 410 (411, 412, 413).
4. Azioni	La Misura si articola in due azioni: 1. Cooperazione interterritoriale: comprende progetti di cooperazione tra GAL selezionati ai sensi dell'Asse 4 del Reg. (CE) 1698/2005 ubicati in almeno due regioni italiane; 2. Cooperazione transnazionale: comprende progetti di cooperazione tra un GAL selezionato nel Veneto ai sensi dell'Asse 4 del Reg. (CE) 1698/2005 ed uno o più GAL selezionati in altri Stati membri ai sensi dello stesso Regolamento.
5. Interventi ammissibili	a) animazione per la definizione del partenariato e progettazione dell'azione comune; b) interventi connessi alla corretta attuazione del progetto comune, secondo le competenze e gli impegni definiti nell'accordo di cooperazione, comprendenti: direzione, coordinamento, supporto tecnico, promozione, controllo operativo, funzionamento dell'eventuale struttura comune; c) realizzazione dell'azione comune: le azioni previste nel progetto devono essere riferibili a quelle previste per l'Asse 4 e devono rispettarne le stesse condizioni.

La cooperazione dovrà garantire la coerenza e la complementarietà con le analoghe iniziative di cooperazione territoriale finanziate con altri fondi.

Il piano generale degli interventi di cooperazione, unitamente al relativo piano finanziario, sarà contenuto all'interno dei PSL presentati dai GAL. L'approvazione dei PSL comporta quindi l'approvazione anche dei progetti di cooperazione in esso previsti.

9.1.5. I PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE NELLA REGIONE DEL VENETO

Nell'attuale periodo di programmazione, la cooperazione tra i diversi Stati membri, come prima per l'ex programma INTERREG, si articola in:

- *transfrontaliera*: mira allo sviluppo integrato tra regioni di frontiera;
- *transnazionale*: ha come principale obiettivo un'integrazione territoriale armoniosa dell'Unione Europea;
- *interregionale*: si propone di migliorare le tecniche e le politiche per lo sviluppo economico interregionale.

La Tabella 93 elenca i programmi di Cooperazione Territoriale europea nei quali è coinvolto, tutto o in parte, il territorio del Veneto.

Tabella 93. Programmi di Cooperazione Territoriale europea nei quali è coinvolto il Veneto

Tipologia di cooperazione	Programma
	Italia - Austria
	Italia - Slovenia
	IPA - Adriatico
Transnazionale	Alpine Space
	Central Europe
	MED
	South-East Europe
Interregionale	Interreg IV C

In allegato (allegato A) si riassumono i Programmi di cooperazione, gli obiettivi e gli assi, nonché le linee d'intervento.

In generale, i programmi affrontano le tematiche dell'ambiente, dell'energia, della cooperazione e integrazione sociale, dell'aumento della competitività e delle reti e trasporti. Ogni programma ha, inoltre, un asse dedicato all'assistenza tecnica.

9.2. I bandi finanziati dall'Asse V del POR FSE

Sono stati analizzati i tre bandi emanati da dicembre 2008 a dicembre 2009 all'interno dell'Asse V - Interregionalità e transnazionalità, che impegnano il 45% circa della spesa programmata dell'Asse. Il primo bando è orientato ad interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro della Regione del Veneto e comprende partenariati di tipo transnazionale, interregionale e regionale.

Il secondo bando preso in analisi ha come oggetto la diffusione di *best practices* a livello di organizzazione del lavoro. In questo caso si tratta di un progetto interregionale/transnazionale.

Il terzo bando, infine, si occupa di progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese e premia quelli che si caratterizzano per aspetti di innovazione, per la costruzione di reali opportunità di sviluppo e /o incremento di business per le imprese.

9.2.1. INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE TRANSNAZIONALE E INTERREGIONALE DEI SISTEMI DI ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO DEL VENETO

Il bando, emanato con DGR n. 4124 del 30 dicembre 2008, presenta come obiettivo la promozione di attività transnazionali e interregionali.

Tabella 94. Dati principali relativi al bando "Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto" DGR n. 4124

Data di emanazione	30 dicembre 2008
Titolo	Interventi per il rafforzamento della dimensione transnazionale e interregionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro del Veneto.
Asse	Asse V – Transnazionalità e interregionalità
Direzione coinvolta	Direzione Regionale Lavoro

Il bando prevede tre tipologie progettuali:

A. Azioni innovative;

B. Reti per la mobilità geografica e professionale;

C. Percorsi di mobilità formativa.

Le prime si possono ricondurre alla comparazione e al trasferimento di metodi e approcci nei campi della formazione, istruzione e lavoro. Sono azioni effettuate in un'ottica di mutuo apprendimento e miglioramento continuo. Le seconde implicano un rafforzamento della logica di rete e l'ampliamento dell'offerta di servizi integrati, a livello di formazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo e sociale, supportando la gestione dei flussi di mobilità geografica e occupazionale. Attraverso i percorsi di mobilità formativa, infine, si vuole appoggiare l'accrescimento di competenze, sia sociali sia professionali, in un'ottica europea.

Ad esclusione dell'ultima tipologia di progetti, per poter diventare beneficiari dei finanziamenti messi a disposizione i soggetti devono obbligatoriamente costituire un partenariato operativo. Nello specifico, i progetti di tipologia A. e B. devono prevedere un partenariato a livello regionale e contestualmente, anche a livello transnazionale e/o interregionale. I progetti di tipologia C. devono obbligatoriamente prevedere un partenariato a livello transnazionale e/o interregionale e possono prevedere, inoltre, un partenariato a livello regionale.

Il partenariato transnazionale e/o interregionale implica la progettazione congiunta e il raggiungimento di un accordo su un programma di lavoro comune. I progetti beneficiano così delle metodologie sviluppate in altri Paesi o Regioni e della cooperazione e comune diffusione dei risultati.

9.2.2. DIFFUSIONE DI BEST PRACTICES PRESSO GLI UFFICI GIUDIZIARI ITALIANI

L'iniziativa, emanata con i DGR n. 919 del 07.04.2009 e DGR n. 2473 del 04.08.2009, è volta a promuovere lo scambio di *best practices* messe a punto presso la Procura di Bolzano, presso altre Procure e Uffici giudiziari.

Nel corso della programmazione FSE 2000-2006, la Provincia autonoma di Bolzano ha realizzato un progetto pilota destinato al miglioramento organizzativo dei processi lavorativi e all'ottimizzazione delle risorse materiali disponibili presso la Procura della Repubblica di Bolzano. I risultati di questa iniziativa sono stati talmente positivi da essere stati riconosciuti come *best practice* anche a livello europeo. Per questo motivo si è voluto trasferirli presso altri Uffici giudiziari italiani.

Tabella 95. Dati principali relativi al bando "Affidamento del servizio di riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia" DGR n. 4124 DGR n. 919 del 07.04.2009 e al bando "Affidamento del servizio di riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse della Corte d'Appello di Venezia" DGR n. 2473 del 04.08.2009

Data di emanazione	7 aprile 2009	4 agosto 2009
Titolo	Affidamento del servizio di riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia	Affidamento del servizio di riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse della Corte d'Appello di Venezia
Asse	Asse V – Transnazionalità e interregionalità	Asse V – Transnazionalità e interregionalità
Direzione coinvolta	Direzione Regionale Lavoro	Direzione Regionale Lavoro

L'avvio dei progetti è stato preceduto dall'emanazione, attraverso DGR n. 1811 del 01.07.2008, di un protocollo d'intesa per la realizzazione dei progetti transnazionali/interregionali firmato dalla quasi totalità delle Regioni italiane (ad eccezione di Molise, Umbria e Valle d'Aosta).

Finalità delle azioni è quella di aiutare l'Ufficio giudiziario interessato a dotarsi di una nuova struttura organizzativa, progettata secondo le indicazioni del *new public management,* da un lato rendendo trasparenti e semplificando i processi organizzativi interni, dall'altro migliorando la qualità dei servizi e avvicinando gli Uffici giudiziari al cittadino.

9.2.3. DIRETTIVA PER LA PRESENTAZIONE DI PROGETTI INTERREGIONALI E TRANSNAZIONALI RIVOLTI ALLE IMPRESE

All'interno dell'Asse V – Interregionalità e transnazionalità, è stato emanato un ulteriore bando (DGR n. 2468 del 04.08.2009) con l'obiettivo di promuovere le iniziative interregionali e/o transnazionali per sviluppare nuovi business, acquisire nuove commesse e diffondere l'innovazione di pratiche e mercati.

Il bando premia i progetti finalizzati al trasferimento e alla continuità competitiva; i progetti che svilupperanno nuove opportunità per la promozione e il sostegno di imprese socialmente responsabili; le azioni finalizzate alla valorizzazione del capitale umano e alla messa a punto di nuovi prodotti connessi all'ambiente e all'energia e strumenti di analisi e di gestione delle performance economiche delle imprese.

Tabella 96. Dati principali relativi al bando "Direttiva per la presentazione di progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese" DGR n. 2468 del 04.08.2009

Data di emanazione	4 agosto 2009
Titolo	Direttiva per la presentazione di progetti interregionali e transnazionali rivolti alle imprese
Asse	Asse V – Transnazionalità e interregionalità
Direzione coinvolta	Direzione Regionale Formazione

Possono, inoltre, essere realizzati, in quanto funzionali agli obiettivi progettuali, interventi finalizzati a sostenere la mobilità transnazionale ed erogazioni di borse per attività di scambio di personale tra imprese e centri di ricerca a livello interregionale e/o transnazionale. Infine, possono essere erogate borse di studio aziendali per la partecipazione a master le cui temi siano strettamente collegati alle azioni prescelte. Ogni progetto deve contenere almeno due dei

predetti interventi interregionali/transnazionali, i quali devono rappresentare una parte importante delle attività progettuali (tra 20% e 60% del budget).

9.3. Indicazioni di sintesi

Il **POR parte FSE** appoggia, attraverso l'Asse V "*Interregionalità e transnazionalità*" iniziative finalizzate alla promozione di partenariati, patti e attività di promozione di riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione del mercato del lavoro, anche attraverso attività di formazione e di scambio di know-how.

Il **POR parte FESR,** all'interno dell'Asse V "*Azioni di cooperazione*", assume come obiettivo il rafforzamento delle relazioni interregionali e transnazionali della Regione che si traduce nella proiezione del Veneto verso le regioni orientali europee e le regioni contermini italiane. Esso individua due linee d'intervento specifiche: la linea di intervento Cooperazione interregionale si concentra sulla creazione di collaborazioni con le regioni europee e italiane su temi collegati agli Assi del POR anche al fine di individuare e poi costruire strumenti di cooperazione che potranno essere utilizzati per la creazione dell'Euroregione, di gruppi di cooperazione territoriale (GECT) e di altri opportuni strumenti di cooperazione. La seconda linea di intervento, chiamata Cooperazione transregionale, mira a promuovere nuove opportunità di cooperazione per superare il differenziale di aspettative di sviluppo tra i territori.

La clausola di flessibilità è stata utilizzata sia per interventi promossi dal FSE che dal FESR all'interno dell'obiettivo competitività e occupazione e, di conseguenza, in ambiti interregionali e transnazionali.

In sintesi, dall'analisi documentale emerge che l'Asse V "Interregionalità e transnazionalità" nel POR parte FSE promuove specifici progetti sulle risorse umane e sul mercato del lavoro. L'asse V del POR parte FESR promuove iniziative in ambiti relativi alla creazione e al potenziamento di alleanze e di strumenti.

Nel **PSR** l'Asse 4 "*Attuazione dell'approccio Leader*" promuove la cooperazione tra territori. In particolare, la misura promuove il confronto e gli scambi di esperienze tra gruppi di azione locale operanti in territori diversi, purché rurali. Nel POR parte FSE le aree non sono definite (si parla, infatti, di Regioni e Stati membri), mentre, come già ricordato, l'approccio Leader è specifico per le aree rurali.

Per quanto concerne l'obiettivo **cooperazione territoriale**, gli interventi promossi sulle risorse umane e sul mercato del lavoro adottano un'ottica di soluzione dei problemi delle aree di confine (soprattutto transfrontaliere), al fine di ridurre l'effetto "barriera" che i confini amministrativi continuano a produrre. Nello specifico, i programmi di cooperazione transfrontaliera Italia - Austria e Italia - Slovenia prevedono interventi sulle risorse umane e sul mercato del lavoro adeguati alle esigenze della popolazione e del mondo produttivo delle zone di confine. Il partenariato appartiene a realtà territoriali già stabilite da regolamento (regioni comunitarie di livello NUTS III situate lungo le frontiere terrestri e interne e talune frontiere terrestri esterne, nonché alcune regioni di livello NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate al massimo da 159 chilometri). Come prevede la normativa comunitaria, i principi della sussidiarietà e della proporzionalità vengono, in questi casi, applicati.

È stata eseguita, infine, un'analisi di alcuni bandi finanziati dall'Asse V del FSE emanati tra la fine del 2008 e la fine del 2009. Si pone l'accento ancora una volta su come, mentre nei programmi di cooperazione territoriale il partenariato è geograficamente già definito, nel caso dei bandi in precedenza analizzati il partenariato assume una rilevanza di più ampio respiro. I bandi esaminati, infatti, si riconducono e appoggiano partenariati non solo regionali, ma anche transnazionali e interregionali senza precise delimitazioni territoriali.

In definitiva, l'ottica di integrazione (ad esempio per quanto riguarda la "divisione" per aree d'intervento dei vari programmi operativi) è presente grazie alla fase di elaborazione dei programmi, così come le modalità di gestione e di attuazione sono ben definite sin dall'origine. Sfumato, tuttavia, appare il coordinamento tra i vari programmi in materia di interregionalità e transnazionalità.

PARTE III

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

10. Sintesi e Indicazioni strategiche e operative

10.1 Conclusioni

Il contesto

1. Fino alla prima metà del 2008 il Veneto presentava un'economia solida e in costante crescita. Tuttavia tale solidità aveva anche dei punti di fragilità. Tra il 2000 e il 2008 l'occupazione è cresciuta ad un tasso medio annuo dello 0,9% contro una crescita della produttività quasi nulla (+0,2%) e un incremento del Pil dell'1,1%. Il modello di crescita regionale (e nazionale) degli ultimi 8 anni si è basato quindi su un aumento sostenuto dell'occupazione, favorito anche dalla stagnazione del costo del lavoro. La crescita dell'occupazione è stata sostenuta dall'apporto di manodopera straniera, necessaria per sopperire ai deficit nel ricambio demografico delle persone in età di lavoro. Ne è derivata per tutti gli anni duemila una crescita trainata dall'occupazione, con creazione di importanti contingenti di nuovi posti di lavoro con salari medio-bassi e con stagnazione dei livelli della produttività.

   Come nelle altre aree del Paese, a partire dalla fine del 2008, hanno iniziato a manifestarsi i segni di una congiuntura negativa che ha colpito innanzitutto il settore manifatturiero regionale. A distanza di un anno dal pieno manifestarsi della crisi, si riescono a cogliere i primi timidi segnali di ripresa: per alcuni indicatori tali segnali si manifestano con un rallentamento della flessione (come per il fatturato industriale); per altri in una più precisa, seppure ancora limitata, inversione di tendenza (come per le esportazioni, la produzione e gli ordini industriali). Il quadro complessivo permane tuttavia pesante e ogni previsione in termini di durata e intensità degli effetti della congiuntura sull'occupazione è inevitabilmente costretta entro limiti temporali di brevissimo periodo. Proprio per questo è oggi più evidente il bivio e il dilemma che il possibile sentiero di ripresa pone all'economia regionale.

2. Volendo stilizzare le alternative, si possono ipotizzare due modelli di sviluppo futuro. Il primo modello segue il sentiero di crescita sperimentato negli ultimi dieci anni, caratterizzato da un elevato incremento dei posti di lavoro, in larga misura a bassi salari, accompagnati da una stagnazione della produttività. La crescita dell'occupazione avverrebbe attraverso un ulteriore ingresso nel mercato del lavoro di lavoratori immigrati, dato che la manodopera giovanile è insufficiente a coprire il gap generazionale, sia per quantità che per tipi di mansione. Il secondo modello mira a modificare la struttura produttiva con l'obiettivo di una crescita del prodotto interno lordo superiore rispetto a quella dell'occupazione. Siccome la competizione avviene a livello globale è necessario rafforzare le filiere produttive venete orientate all'export, anche agevolando l'insediamento di strutture produttive all'estero (prossimità ai mercati di vendita) o aumentando l'esternalizzazione di parti del processo produttivo nelle aree a migliore convenienza economica (riduzione dei costi).
   Se il futuro modello produttivo si avvicinerà alla seconda alternativa appena descritta si possono immaginare 6 grandi trasformazioni dell'economia regionale: a) maggiore contenuto tecnologico delle produzioni; b) maggiori contenuti terziari implicati nelle attività produttive; c) internazionalizzazione dei mercati di acquisto e di vendita; d) crescita dimensionale delle imprese; e) maggiore controllo delle catene distributive; f) maggiore qualità e specializzazione della forza lavoro e maggiore costo del lavoro.

3. Sul fronte occupazionale, l'impatto della crisi, fin qui ampiamente mitigato dal ricorso massiccio agli ammortizzatori sociali, non ha ancora concluso di riversare i suoi effetti. Al fine di contenere le ricadute occupazionali, le politiche regionali hanno in primo luogo operato per potenziare ed estendere la rete e l'utilizzo degli ammortizzatori sociali. La prova tangibile di questa reattività la si rinviene nell'impennata delle ore di cassa integrazione autorizzate, in deroga e non. Si è inoltre rafforzato il legame tra le politiche attive e passive

del lavoro, coniugando l'utilizzo degli ammortizzatori con interventi di riqualificazione e reimpiego. In attesa del consolidarsi dei segnali di ripresa, tuttavia, va posta a problema la sostenibilità dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali, visto che non tutti i lavoratori interessati avranno modo di rientrare al lavoro. La strategia dettata dall'accordo quadro del 5 febbraio 2009 appare ancora valida nelle sue linee guida, ma l'evoluzione del quadro occupazionale potrebbe richiedere una serie di aggiustamenti come, ad esempio, spostare il baricentro delle politiche attive dai lavoratori sospesi ai lavoratori in mobilità e/o in disoccupazione. Si rende pertanto opportuno un rimodellamento del sistema, anche a declinazione regionale, tenendo in considerazione i limiti nelle risorse disponibili e quelli insiti nella struttura del vigente sistema nazionale degli ammortizzatori. Su questo fronte, si rileva quale opportunità specifica del contesto regionale la presenza di un sistema di reti istituzionali e sociali ben strutturate e capaci di rispondere adeguatamente ad eventuali nuovi compiti. Il riferimento è in particolare al sistema della bilateralità, ma anche al ruolo dei Fondi interprofessionali del sistema delle autonomie locali, attori fondamentali nello sviluppo di una rete coesa per le politiche di *workfare*.

4. Alcuni segmenti del mercato del lavoro appaiono più sensibili agli effetti della crisi e verso questi andranno senz'altro indirizzate alcune specifiche azioni di sostegno all'occupazione. E' il caso ad esempio dei giovani, che costituiscono la fascia più penalizzata dal calo degli avviamenti oltre che dalla crescente flessibilizzazione delle forme di lavoro. A tale proposito si rende necessario un intervento regolativo del mercato del lavoro giovanile, per favorire il loro ingresso e la loro formazione oltre che per aumentare la loro sicurezza lavorativa. Vie percorribili allo scopo vanno individuate nel rilancio del canale di apprendistato e nella promozione del Patto di prima occupazione e del contratto di inserimento.

5. Sul versante dell'istruzione e della formazione, la Regione Veneto evidenzia quale punto di forza l'ampia eterogeneità dell'offerta formativa, in grado di fornire risposte adeguate alla crescente domanda di flessibilità da parte del mondo del lavoro. Per quanto riguarda la tipologia d'istruzione i ragazzi veneti hanno continuato a preferire gli istituti tecnici e professionali, i quali assommano il 58,3% degli studenti regionali. Questa quota appare tuttavia in ulteriore leggero calo rispetto al 2004-2005 quando ammontava al 60,6%. Ne hanno beneficiato essenzialmente i licei classici e scientifici che attualmente vengono frequentati dal 30% circa degli studenti, proseguendo quella tendenza alla licealizzazione già rilevata a livello regionale e nazionale. Il tasso di scolarizzazione superiore della popolazione veneta sta aumentando e si riduce il tasso di abbandono, ma si assiste ad un contemporaneo calo delle immatricolazioni universitarie. Al contempo, rispetto al 2005 si assiste ad una lieve crescita di immatricolazioni alle facoltà di ingegneria e nel gruppo di lauree economico statistico.

   Si tratta tuttavia di una tendenza ancora troppo debole rispetto all'obiettivo di una maggiore qualificazione tecnica e professionale delle nuove generazioni di lavoratori veneti anche perché appare un dato oramai acquisito dall'esperienza internazionale come l'impatto di investimenti in formazione e ricerca abbiano un effetto straordinariamente positivo sulla competitività e sulla crescita delle economie industrializzate.

La strategia e l'attuazione

6. La logica prudenziale che ha guidato la costruzione del programma operativo regionale, pur essendo stato steso in un contesto di crescita occupazionale che era precedente all'insorgere della crisi (2006-2007), si è dimostrata adeguata di fronte del rovescio congiunturale. Il POR FSE si è rivelato sufficientemente flessibile tanto da consentire produzione delle misure anticrisi messe in campo dalla Regione Veneto a seguito dei citati Accordo quadro regionale veneto del 05.02.2009 e Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Fortemente indirizzato fin dalla fase della programmazione sull'attuazione di

“misure attive e preventive sul mercato del lavoro” (cat. 66), infatti, il POR FSE della Regione Veneto ha rafforzato questa tendenza nella prima fase attuativa, anche in risposta all’emergenza prodotta dalla crisi. L’investimento al primo triennio è decisamente trainato dall’Asse Occupabilità, e in particolare dall’Obiettivo E, connesso all’attuazione di politiche del lavoro attive e preventive, che concentra ben l’82% degli importi spesi a fine triennio e il 58% di quelli impegnati, con una capacità di impegno pari al 50% degli importi programmati. In termini di realizzazioni fisiche, al primo triennio di programmazione il FSE ha raggiunto a livello regionale quasi 66mila persone, di cui quasi la metà (31mila) in riferimento ad attività finanziate attraverso l’Obiettivo E.

7. Più arretrato l’avanzamento degli altri assi e in particolare delle politiche di Adattabilità rivolte a imprese e occupati[59], rispetto alle quali le analisi operate sui bandi evidenziano un notevole fabbisogno inevaso. Gli avvisi emanati nel triennio in riferimento a quest’Asse hanno infatti richiamato un fortissimo interesse tra i beneficiari, producendo una mole di progetti ammissibili pari a 3 volte l’ammontare dei finanziamenti posti a bando. In particolare acquisisce un forte rilievo l’interesse suscitato dalla DGR 2299 del 2009, relativa a “Interventi integrati a supporto delle imprese venete” predisposta ad attuazione della Linea 3 del piano di Misure di contrasto alla crisi: il dato è a conferma delle indicazioni fornite dagli *stakeholder*, che individuano in queste misure una risposta a fabbisogni diffusi delle aziende, soprattutto a fronte della ripresa post recessione.

8. Nel primo triennio di programmazione l’AdG ha operato verso una diversificazione delle tipologie di intervento, la cui esigenza era stata rimarcata dal Valutatore della precedente fase di programmazione (2000-2006). Sotto questo profilo rileva in particolare il nuovo peso delle azioni di sistema, diffuse trasversalmente alla programmazione, e l’accresciuta importanza delle *work experience*. Importante e positiva anche la nuova declinazione dell’offerta di alta formazione post diploma e post ciclo universitario, che - attraverso i Master, i dottorati, gli assegni di ricerca e gli Interventi formativi e di ricerca nell'ambito dei Distretti Produttivi - puntano in particolare a favorire la ricerca applicata e a coniugare università e impresa.

9. Dal lato delle modalità di gestione va sottolineata in particolare l’operata transizione alla gestione informatizzata *on line*, che dal 2009 ha condotto alla quasi completa dimissione delle pratiche e delle comunicazioni cartacee. Su questo versante è in corso un approfondimento a carattere valutativo, con particolare riferimento all’impatto delle nuove pratiche gestionali sugli organismi beneficiari, finalizzata a restituire un feedback all’AdG a seguito della fase di start up, nell’ottica del miglioramento. Un beneficio di questa “rivoluzione informatica” è già ravvisabile in termini di netta riduzione dei tempi di istruttoria dei progetti, scesi a 47 giorni medi per bando anche grazie all’informatizzazione - che ha ricondotto l’attività di progettazione entro format più rigidi, semplificando sia l’attività progettuale degli enti che l’attività di valutazione e di selezione - e alla trasmissione on line dei progetti, che ha annullato i tempi morti relativi all’invio e alla ricezione, contribuendo ulteriormente alla velocizzazione della fase di istruttoria. Di converso, lo start up della gestione *on line* sembra avere rallentato l’indicatore che si riferisce alla capacità di spesa da parte dei destinatari, alle prese con l’apprendimento di modalità rendicontali nuove. E tuttavia la criticità segnalata appare connessa esclusivamente appunto alla fase di start up, e non sembra dipendere da difetti strutturali delle procedure e/o dei sistemi informatici.

[59] Con l’eccezione dell’Obiettivo C, attraverso il quale l’autorità di gestione ha finanziato le politiche attive rivolte ai cassintegrati in deroga.

10.2. Raccomandazioni

1. In prospettiva, in ragione del sostanziale mutamento del quadro generale del mercato del lavoro veneto nonché dello stato di avanzamento del POR, si evidenzia innanzitutto l'opportunità di incanalare la programmazione attuativa verso tre grandi aree di policy allo stato prioritarie, con particolare riferimento agli assi Adattabilità, Occupabilità e Capitale Umano. Si tratta:
    a. in primo luogo di rafforzare le politiche di *workfare*, ad accompagnare i processi di ristrutturazione in atto con una adeguata tutela dei lavoratori sul mercato del lavoro;
    b. in secondo luogo di promuovere azioni di riqualificazione dei lavoratori espulsi verso nuove professioni;
    c. di assicurare, infine, adeguato sostegno alla qualificazione delle competenze, essendo il capitale umano, il primo fattore di innovazione.

2. Particolare interesse rivestono le misure volte a coniugare incentivi all'occupazione con politiche a favore dell'innovazione, quali quelle previste e attivate nell'ambito della linea 3 delle misure anticrisi (Piani Integrati a supporto delle imprese venete, DGR 2299). Tali misure, ad oggi in fase iniziale di attuazione, vanno attentamente monitorate e valutate nei risultati, in ordine all'opportunità di una loro di una riedizione su più ampia scala.

3. Nel perseguire la strategia definita nel POR con riguardo alle mutate condizioni di contesto, emerge con più forza l'opportunità di attuare la leva della complementarietà tra fondi, con particolare riguardo al FESR (anche in materia di interventi interregionali e transnazionali) ma anche a fondi di natura privata quali i Fondi Interprofessionali.

4. Sul fronte delle azioni di sistema si pone l'accento in particolare sulla raccomandazione di valorizzare quanto costruito nell'ambito della certificazione delle competenze, utilizzando le risorse disponibili per realizzare e portare a sistema un modello *condiviso competence based,* finalizzando a tale obiettivo parte delle risorse dell'Asse Capitale Umano e dell'Asse Interregionalità e Transnazionalità.

5. Ancora in riferimento alle politiche a favore del capitale umano e in riferimento all' Asse Interregionalità e Transnazionalità si ritiene utile la promozione di interventi volti a favorire la mobilità internazionale per studio e per lavoro, attraverso *work experience* e progetti di interscambio nell'ambito dell'alta formazione.

6. Per quanto riguarda la popolazione giovanile si rileva in particolare l'opportunità di:
    a. orientare gli studenti veneti verso l'istruzione tecnico scientifica, anche attraverso azioni di accompagnamento (es. campagne comunicative) rivolte in questa direzione;
    b. incentivare l'occupabilità dei giovani attraverso le *work experience*, così come evidenziato dal Piano di azione 'Italia 2020', in modo da agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro.

7. In merito alla formazione in apprendistato, si segnala la possibilità di sperimentare l'attuazione dell'ipotesi di riforma basata sul cosiddetto "canale parallelo aziendale", (magari a partire dal settore del Commercio, che dispone di un contratto collettivo che ne prevede il ricorso) stimolando per questa via una crescita quantitativa della formazione erogata agli apprendisti. La sperimentazione potrebbe riguardare una complementarietà tra canale istituzionale e canale formativo aziendale, ipotizzando una concentrazione della Regione sui soli moduli legati alle competenze trasversali, da realizzare in una logica di progetto

quadro, a carattere settoriale e territoriale, lasciando spazio al canale d'impresa per quanto riguarda la formazione *on the job*. Si tratta, anche in questo caso, di una strada che richiama nuovamente l'esigenza di un quadro di riconoscimento e certificazione delle competenze, ivi comprese quelle maturate nei contesti lavorativi.

8. In tema di pari opportunità di genere, il permanere di uno sbilanciamento del FSE nei confronti della popolazione maschile, limitatamente alle politiche rivolte ai disoccupati, evidenzia l'esigenza di specifiche misure diffuse, volte a rimuovere gli ostacoli alle pari opportunità: dai voucher di servizio alla comunicazione ad altri incentivi, connessi anche ad aspetti organizzativi dei corsi (es. orario lezioni). Tali misure potrebbero essere messe allo studio anche utilizzando a tale fine le risorse dell'Obiettivo F, specificamente dedicato alla popolazione femminile.

9. Confrontando il periodo di programmazione 2000-2006 con l'attuale, si rileva come il sistema di monitoraggio sia stato interessato da una notevole evoluzione. Da un sistema informativo denominato PROCOM, basato essenzialmente sulle rilevazioni di realizzazione finanziarie e fisiche dei programmi comunitari, si è arrivati a un sistema unico, complesso e integrato (SMUPR), capace di registrare l'intero processo di attuazione e di raccogliere tutte le informazioni dei progetti finanziati con i fondi europei, con il FAS e con altre linee di intervento regionali. Questo nuovo sistema non è ancora totalmente a regime e, sotto il profilo della gestione, l'unica raccomandazione fa riferimento a un'accelerazione delle operazioni necessarie al suo totale funzionamento e utilizzo.

Riferimenti bibliografici

AA. VV. (1999), *Evaluating socio-economic programmes*, MEANS Collection, Volumi 1-2-3-4-5-6, Commissione europea, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali della Commissione europea, Lussemburgo.

Commissione europea (2010), Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles.

Commissione europea (2010), Documento di lavoro della Commissione COM (2009) 647 definitivo del 24 novembre 2009, *Consultazione sulla futura strategia "Ue 2020"*, Bruxelles.

Commissione europea (2010), *New Skills for New Jobs*: *Action Now. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission.* Bruxelles.

Commissione europea (2009), Documento di lavoro dei Servizi della Commissione SEC (2010) 114 definitivo del 2 febbraio 2010, *Documento di valutazione della strategia di Lisbona*, Bruxelles.

Commissione europea (2008), Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo COM (2008) 800 definitivo del 26 novembre 2008, *Un piano europeo di ripresa economica,* Bruxelles.

Commissione europea (2007), Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo COM (2007) 803 definitivo parte I dell'11 dicembre 2007, *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010). Stare al passo con i cambiamenti,* Bruxelles.

Commissione europea (2006), Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera COM (2006) 816 definitivo Parte I del 12 dicembre 2006, *Attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione. "Un anno di realizzazioni",* Bruxelles.

Commissione europea (2006), Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera COM (2006), 30 definitivo Parte I del 25 gennaio 2006, *È ora di cambiare marcia. Il nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione,* Bruxelles.

Commissione europea (2006), Regolamento (CE) n. 1828/2006 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del Regolamento (CE) n. 1080/2006.

Commissione europea (2006), Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

Commissione europea (2006), Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999.

Commissione europea (2006), Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.

Commissione europea (2005), Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Consiglio europeo (2009), Raccomandazione del Consiglio (CE) n. 531/2009 sull'aggiornamento nel 2009 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Consiglio europeo (2008), Raccomandazione del Consiglio (CE) n. 399/2008 sull'aggiornamento nel 2008 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Consiglio europeo (2007), Raccomandazione del Consiglio (CE) n. 209/2007 sull'aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Consiglio europeo (2005), Raccomandazione del Consiglio (CE) n. 601/2005 relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008).

Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2009), *Strategia di Lisbona Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2008-2010. Stato di attuazione e risposta alla crisi economica,* Roma.

Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2008) *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma Nazionale di Riforma 2008-2010*, Roma

Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2007), *Piano Nazionale di Riforma 2006 - 2008. Secondo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona,* Roma

Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2006), *Piano Nazionale di Riforma 2006 - 2008. Primo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona,* Roma

Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2005), *PICO - Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione. Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia europea di Lisbona,* Roma

Emco Employment Commitee (2009), *Employment Guidelines 2009, Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009, Endorsed by EMCO* 24/06/2009.

Emco Employment Commitee (2007), *Employment Guidelines 2005-08. Indicators for monitoring and analysis*, Endorsed by EMCO 27/06/07.

European Commission / Directorate-General Regional Policy (2006), Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators, Working Document n. 2, August.

European Commission / Directorate-General Regional Policy (2007a), Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period, Working Document n. 5 / April.

European Commission / Directorate-General Regional Policy (2007b), Measuring structural founds employment effects, Working Document n. 6 / March.

Gelmini M.,Sacconi M. (2009), *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilitá dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca, Roma.

Isfol (2008), *Rapporto 2008 Isfol. Sintesi*, Rubettino, Catanzaro.

Isfol (2008) *Indicatori di risultato e di realizzazione relativi agli obiettivi specifici comuni dei Programmi Operativi cofinanziati dal FSE nel periodo di programmazione 2007-2013.*

Isfol, Italia Lavoro (2010), *Report: le misure regionali di contrasto alla crisi.* Roma

Istat (2010), *Indicatori demografici. Anno 2009*, Roma.

Istat (2009), *L'inserimento professionale dei laureati. Anno 2007*, Roma.

Martini, A., Sisti, M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Ministero dell'economia e delle finanze / Dipartimento per le politiche di sviluppo-Unità di valutazione degli investimenti pubblici (2005), *Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa*, Materiali UVAL, n. 4.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) (2009), *Monitoraggio unitario progetti 2007/2013, Protocollo di colloquio, Descrizione dei dati da trasmettere al sistema nazionale di monitoraggio del QSN Versione 3.3. Allegato: Glossario dei dati da trasmettere al sistema nazionale di monitoraggio.*

Ministero dello sviluppo economico / Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (2007), *QSN Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Appendice: Indicatori e target per la politica regionale unitaria per il 2007-2013*, Roma.

Regione del Veneto (2010), *Libro Verde. Veneto 2020. Il sistema educativo di Istruzione e Formazione*, Venezia.

Regione del Veneto (2008), *POR Fondo Sociale Europeo, Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" 2007-2013, Rapporto annuale di esecuzione, Anno 2007.*

Regione del Veneto (2009), *POR Fondo Sociale Europeo, Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" 2007-2013, Rapporto annuale di esecuzione, Anno 2008.*

Regione del Veneto (2009), *POR Fondo Sociale Europeo, Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" 2007-2013, Rapporto annuale di esecuzione, Relazione di attuazione al 31.03.2009.*

Regione del Veneto (2009), *Sistemi di gestione e controllo (Volume 1/2) e Allegati (Volume 2/2).*

Regione del Veneto (2005), *POR Fondo Sociale Europeo, Obiettivo 3 2000-2006, Rapporto di valutazione finale. Anno 2004.*

Regione del Veneto (2003), *POR Fondo Sociale Europeo, Obiettivo 3 2000-2006, Rapporto di valutazione intermedia*.

Regione del Veneto, Comitato di Sorveglianza POR FSE – OB. CRO – 2007/2013 , riunione del 25 gennaio 2008 (2008), *Informativa in merito alla valutazione del Programma Operativo.*

Rossi, P., Lipsey, M. e Freeman, H. (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Sistema Nazionale di Valutazione (2008), *Orientamenti per l'organizzazione della Valutazione della politica regionale 2007-2013: il piano di valutazione* (reperibile sul sito internet: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf).

Veneto Lavoro (2010), *2009: l'anno della crisi. Il lavoro tra contrazione della domanda e interventi di sostegno. Anticipazioni del Rapporto 2010*, Regione del Veneto.

Veneto Lavoro (2009), *La cig in deroga in Veneto (maggio – ottobre 2009): le domande presentate e le prime evidenze sull'utilizzo*, Misure, 27, novembre, www.venetolavoro.it.